

## Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme: Literaturübersicht, praktische Erfahrungen, Kriterien für die Zukunft

Bern, den 2. Dezember 2016

Andreas Balthasar und Nora Wight, Interface Politikstudien Forschung Beratung

Fritz Sager, Susanne Hadorn und Céline Mavrot, KPM Universität Bern

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage und Fragestellungen	5
1.2 Informationsgrundlagen und Auswertungsmethoden	6
<b>2 Literaturübersicht zu den Themen Governance und Netzwerke</b>	<b>7</b>
2.1 Governance	7
2.2 Netzwerke	7
2.3 Metagovernance	8
2.3.1 Netzwerkmanagement	9
2.3.2 Governanceformen innerhalb von Netzwerken	11
2.4 Besondere Problematiken bei mandatierten Netzwerken	13
2.5 Messung der Netzwerkperformanz	13
2.6 Epistemic Communities	14
2.7 Schlussfolgerungen	15
<b>3 Steuerung kantonaler Tabakpräventionsprogramme: Theorie und Praxis</b>	<b>17</b>
3.1 Analyserahmen	17
3.2 Activating	18
3.2.1 Akteure der kantonalen Tabakpräventionsprogramme	18
3.2.2 Strukturen zur Aktivierung von Partnern innerhalb der Programme	21
3.2.3 Strukturen zur Aktivierung von Akteuren ausserhalb des Programms	22
3.2.4 Massnahmen zur Förderung des Mainstreamings in der Verwaltung	23
3.3 Framing	23
3.3.1 Regeln der Zusammenarbeit innerhalb der kTPP	23
3.3.2 Zielsetzungen der kTPP	24
3.3.3 Anzeichen einer Epistemic Community	24
3.4 Mobilizing	25
3.4.1 Unterstützungsmechanismen innerhalb der Netzwerke	25
3.4.2 Ressourcen der Programmleitung	27
3.5 Synthesizing	29
3.5.1 Entstehungsbedingungen der Netzwerke	29
3.5.2 Prozesse der Kooperation innerhalb der kTPP	29
3.5.3 Prozesse der Kooperation mit weiteren Akteuren	30

<b>4</b>	<b>Erfahrungen vergleichbarer Bundesprogramme</b>	<b>32</b>
<b>4.1</b>	<b>Kantonale Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht</b>	<b>32</b>
4.1.1	Activating	32
4.1.2	Framing	33
4.1.3	Mobilizing	33
4.1.4	Synthesizing	33
4.1.5	Fazit	34
<b>4.2</b>	<b>Nationales Projekt Via</b>	<b>34</b>
4.2.1	Activating	34
4.2.2	Framing	34
4.2.3	Mobilizing	35
4.2.4	Synthesizing	35
4.2.5	Fazit	36
<b>4.3</b>	<b>Pärke von nationaler Bedeutung</b>	<b>36</b>
4.3.1	Activating	36
4.3.2	Framing	37
4.3.3	Mobilizing	37
4.3.4	Synthesizing	37
4.3.5	Fazit	38
<b>5</b>	<b>Synthese</b>	<b>39</b>
<b>5.1</b>	<b>Wesentliche Erkenntnisse</b>	<b>39</b>
5.1.1	Fazit betreffend Activating	39
5.1.2	Fazit betreffend Framing	40
5.1.3	Fazit betreffend Mobilizing	41
5.1.4	Fazit betreffend Synthesizing	42
<b>5.2</b>	<b>Kriterienraster zur wirkungsorientierten Finanzierung</b>	<b>43</b>
5.2.1	Muss-Kriterien	43
5.2.2	Soll-Kriterien	46
5.2.3	Hilfsmittel zur Unterstützung einer effektiven Programmleitung	49
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>51</b>
	<b>Impressum</b>	<b>55</b>

## Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der geplanten Neuordnung der Subventionierung im Präventionsbereich hat der TPF eine Analyse der Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme gewünscht, welche die Erfahrungen der Kantone bei der Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme zusammenfasst. In Zukunft wird der TPF nämlich seine Unterstützung der Kantone stark auf die Programmsteuerung fokussieren.

Folgende Fragen stehen im Zentrum der vorliegenden Analyse: Welche wesentlichen Erfolgsfaktoren des Managements politischer Programme lassen sich aus der Literatur ableiten? Wie wird diesen Erfolgsfaktoren in den kantonalen Tabakpräventionsprogrammen Rechnung getragen? Welche Erkenntnisse bezüglich effektiver Programmsteuerung lassen sich aus vergleichbaren schweizerischen Bundesprogrammen gewinnen? Welche Empfehlungen lassen sich daraus im Hinblick auf Kriterien zur effektiven Programmsteuerung formulieren?

Die Analyse basiert auf drei Informationsgrundlagen. Erstens wurde die wissenschaftliche Literatur zum Thema Governance und Netzwerke politischer Programme aufgearbeitet. Zweitens wurde basierend auf dieser Literaturanalyse ein Analyserahmen entwickelt und dazu genutzt, die bisherigen Evaluationen der Tabakpräventionsprogramme auszuwerten. Weiter wurde dieser drittens verwendet, um Erfahrungen zu integrieren, welche in den Kantonalen Aktionsprogrammen Gesundes Körpergewicht (KAP), dem Nationalen Projekt Via und dem Programm Pärke von nationaler Bedeutung gewonnen wurden.

Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse empfiehlt die Analyse dem TPF einen Finanzierungsschlüssel, der einen Sockelbeitrag bei der Einhaltung der Muss-Kriterien vorsieht. Zudem sollen die Kantone einen höheren Beitrag erhalten, wenn sie zusätzlich eine Anzahl von Soll-Kriterien erfüllen. Die konkrete Auswahl der Soll-Kriterien soll den Kantonen überlassen werden:

- *Muss-Kriterien* müssen in jedem Fall eingehalten werden, damit die Programme durch den TPF mitfinanziert werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Programmsteuerung den Vorgaben der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds entspricht. Die Verordnung verlangt, dass der TPF finanzielle Leistungen lediglich gewährt, wenn anerkannte Qualitätsstandards berücksichtigt sind. Folgende Muss-Kriterien werden definiert: Verwendung der Mittel für die Tabakprävention, Einbettung der Tabakprävention in NCD-Strategie, Integration von Modulprojekten, Programmmehrwert und Projektsynergien ausweisen, Beschreibung der Gremienstruktur, ausreichende personelle Ressourcen für die Programmleitung, regelmässiger Austausch zwischen Programm- und Projektleitenden, jährliche Festlegung von Zielen des Programms und der Projekte sowie Mitwirkung an der nationalen Evaluation der Programmsteuerung.
- Die Einhaltung der *Soll-Kriterien* hat sich zwar im Hinblick auf eine effektive Programmsteuerung bewährt. Im Sinne der Zielsetzung schlanker Fördervorgaben soll aber darauf verzichtet werden, diese Kriterien verbindlich vorzugeben. Hingegen sollen die Kantone für den zusätzlichen Aufwand, der mit deren Einhaltung verbunden ist, entschädigt werden. Folgende Soll-Kriterien werden vorgeschlagen: Abdeckung aller Handlungsfelder, Aktivierung der kantonalen Akteure, gemeinsame Vision erarbeiten und systematisch stärken, Mainstreaming in Verwaltung, ausschliesslich Realisierung evidenzbasierter Projekte, jährliche kantonale Selbstevaluation der Programmpartner, Mitwirkung an nationalem Erfahrungsaustausch, Zusammenarbeit mit Gemeinden stärken, Chancengleichheit.

## 1 Ausgangslage

Die Evaluation der kantonalen Tabakpräventionsprogramme sieht für Ende 2019 eine vergleichende Gesamtbewertung vor (Sager/Balthasar 2012: Kapitel 4). 2014 hat das Evaluationsteam bereits eine Standortbestimmung aus Sicht der Kantone vorgelegt, welche unter anderem die Steuerung der Programme durch den Tabakpräventionsfonds (TPF), das heisst die sogenannte Metagovernance, thematisierte (Balthasar et al. 2014). Im Anschluss an diese Studie hat der TPF einige Steuerungsinstrumente leicht angepasst. So hat er beispielsweise die obligatorische Fremdevaluation aller Typ-III-Projekte abgeschafft, schlankere Selbstevaluationsformulare bereitgestellt und entschieden, auf den Selbstevaluationsbericht zu verzichten. Vor dem Hintergrund der geplanten Neuordnung der Subventionierung im Präventionsbereich hat der TPF den Bedarf formuliert, Mitte 2016 eine Analyse der Steuerung der kTPP zur Verfügung zu haben, welche die Erfahrungen der Kantone bei der Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme zusammenfasst. In Zukunft wird der TPF nämlich seine Unterstützung der Kantone stark auf die Programmsteuerung fokussieren. Der TPF hat seine Bedürfnisse im November 2015 im internen Dokument „Forschungsinteresse des TPF an eine Zwischenanalyse“ formuliert. Der vorliegende Bericht geht auf die in diesem Dokument aufgeworfenen Fragen ein.

### 1.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Der TPF wünscht, dass die Analyse Wissen und Argumente für die Erarbeitung neuer, auf die Programmsteuerung fokussierter Finanzierungskriterien liefert. Die Grundlagen dazu sind die wissenschaftliche Literatur zum Thema Governance und Netzwerke politischer Programme, die bisherigen Evaluationsarbeiten im Zusammenhang mit den kantonalen Tabakpräventionsprogrammen sowie die Erkenntnisse aus vergleichbaren Präventionsprogrammen. Die vergleichende Gesamtbewertung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme ist dagegen nicht Inhalt der Analyse.

Folgende untersuchungsleitende Fragen stehen im Zentrum der vorliegenden Analyse:

1. Welche wesentlichen Erfolgsfaktoren des Managements politischer Programme lassen sich aus der Literatur ableiten?
2. Wie wird diesen Erfolgsfaktoren in den kantonalen Tabakpräventionsprogrammen Rechnung getragen?
3. Welche Erkenntnisse bezüglich effektiver Programmsteuerung lassen sich aus vergleichbaren schweizerischen Bundesprogrammen gewinnen?
4. Welche Empfehlungen lassen sich daraus mit Blick auf Kriterien zur effektiven Programmsteuerung formulieren?

Bei der Beantwortung der Fragen sollten jeweils insbesondere die Strukturen und Prozesse zur Steuerung der Präventionsprogramme, die Integration von interessierten und hilfreichen Akteuren ausserhalb der Programme sowie die Optionen des Mainstreamings eines Präventionsthemas innerhalb der Verwaltung (z.B. Mainstreaming Tabakprävention) besonders beachtet werden.

## 1.2 Informationsgrundlagen und Auswertungsmethoden

Die Analyse basiert im Wesentlichen auf drei Informationsgrundlagen:

- Erste Informationsgrundlage bildet eine umfassende Literaturrecherche zum Thema Steuerung politischer Programme.
- Zweite Grundlage sind die Daten und Informationen, welche im Rahmen der vergleichenden Evaluation der kantonalen Tabakpräventionsprogramme gesammelt wurden. Es sind dies einerseits umfassende Unterlagen jener Kantone, für welche zum Zeitpunkt der Analyse eine Fremdevaluation vorlag (Kantone Uri, Zug, Solothurn, St.Gallen und Zürich, vgl. Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e). Andererseits greifen wir bei den übrigen Kantonen, welche ein laufendes kTPP haben, auf die Programmbeschreibungen und Selbstevaluationen zurück.
- Dritte Grundlage bilden Erfahrungen, welche das Evaluationsteam im Rahmen von anderen Präventionsprogrammen gewonnen hat. Es sind dies die Kantonalen Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht, das Nationale Projekt Via und das Programm Pärke von nationaler Bedeutung. Zum Teil liegen diese Informationen in schriftlicher Form vor (z.B. Fässler et al. 2014), zum Teil wird dieses Wissen als Expertise eingebracht. Die Expertise wurde mittels eines Workshops gesammelt, an welchem Mitarbeitende des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern und von Interface teilnahmen, die an den Evaluationen der erwähnten Programme beteiligt waren.

## **2 Literaturübersicht zu den Themen Governance und Netzwerke**

Die nachfolgenden Ausführungen bieten einen Überblick über die wissenschaftliche Literatur zu den Themen Governance und Netzwerke in der Absicht, daraus Erkenntnisse für die Implementation der Tabakprävention in der Schweiz zu gewinnen. Das Kapitel behandelt neben den übergeordneten Themen Governance sowie Netzwerke spezifische Aspekte von Netzwerken als Governanceform. Konkret wird auf Metagovernance, Netzwerkmanagement, Governance von Netzwerken, besondere Problemstellungen bei mandatierten Netzwerken sowie die Messung der Netzwerkperformanz eingegangen. Zudem bietet das Kapitel aufgrund der Relevanz für die Tabakprävention in der Schweiz einen Einblick in die Literatur zu Epistemic Communities, das heisst zu Experten-Netzwerken.

### **2.1 Governance**

Während der vergangenen Jahrzehnte fand Governance in verschiedenen Wissenschaftszweigen grosse Beachtung. Sowohl Ökonomen wie auch Politikwissenschaftler und Akademiker aus dem Bereich Public Administration widmeten sich diesem Forschungsgegenstand. Für die Politik- und Verwaltungswissenschaft gewann das Thema aufgrund der Verschiebung von traditionellen staatlichen Steuerungsformen hin zu flacheren Hierarchien und partnerschaftsbasierten Zusammenarbeitsformen an Bedeutung. Diese Veränderung fand statt, um immer komplexer werdende gesellschaftliche Probleme gezielter angehen zu können (Benz/Papadopoulos 2006: 2). Entsprechend kann Governance im Vergleich zu stagnierenden Bürokratien und zentralisierter Staatskontrolle auch als „softer order“, also als „weichere“ und kollaborative Art von Politikgestaltung, verstanden werden (Levi-Faur 2012: 7). Trotz oder gerade wegen der Fülle an Literatur über Governance besteht jedoch keine einheitliche Definition des Begriffs: Governance wird sowohl als Struktur, Prozess, Mechanismus oder Strategie verstanden (Levi-Faur 2012), wodurch die Steuerung, Entscheidungsfindung und Koordination sowie die Art und Weise, wie diese Aufgaben übernommen werden, analysiert werden (Benz/Dose 2010: 17). Bezüglich der Form der Governance wird zwischen drei Idealtypen von „Strukturen und Interaktionen“ unterschieden: Hierarchie, Markt und Netzwerke (Börzel 2010: 6–7). Dabei wird insbesondere die Art der Vernetzung der verschiedenen Akteure unterschieden. Im Hinblick auf die Relevanz für die vorliegende Studie wird im Folgenden der Fokus auf Netzwerke gelegt.

### **2.2 Netzwerke**

Das Interesse an Netzwerken hat, ebenso wie jenes an Governance, in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen. Wenngleich unterschiedliche Definitionen bestehen, wird ein Netzwerk häufig als eine Gruppe von drei oder mehr autonomen, aber interdependenten Akteuren verstanden, die auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten und einen kollektiven Output erbringen (Raab et al. 2013). Dabei stellt sich im Hinblick auf den Forschungsgegenstand respektive die eingenommene Perspektive ein erhebliches Definitionsproblem, da in Studien häufig nicht klar dargelegt wird, was genau untersucht wird (Provan et al. 2007: 481). Provan et al. (2007: 481) argumentieren, dass deshalb eine Differenzierung zwischen „Netzwerken als Perspektive“ (häufig in Form einer sozialen Netzwerkanalyse zur Feststellung der Netzwerkintegration bzw. Stärke der Beziehungen durchgeführt) und „Netzwerken als Governanceform“ notwendig ist. Bei der Untersuchung von Netzwerken als Governanceform kann, gemäss den Autoren, der Fokus auf das breitere institutionelle Umfeld oder auf das Management des Netzwerks gelegt werden (Provan et al. 2007: 482). Wenngleich die erstgenannte Unterscheidung bereits einen hilfreichen Beitrag zur begrifflichen Abgrenzung leistet, besteht hinsichtlich der zweiten Kategorie – Netzwerke als Governanceform – und der Subkategorien

weiterer Klärungsbedarf. Im Folgenden werden verschiedene Begriffe, welche in das übergeordnete Thema Netzwerk als Governanceform gehören, und das jeweilige Verhältnis zueinander diskutiert.

Wie im ersten Abschnitt zum Thema „Governance“ beschrieben wurde, werden Netzwerke als alternative Governanceform zu Märkten und Hierarchien betrachtet. Die in der Literatur vorgeschlagenen Vorteile dieser Form von Governance sind zahlreich: Besser informierte sowie demokratischere Entscheidungs- und Problemlösungsprozesse, grosses Innovationspotenzial, Generierung von (privaten) Geldern, Kreierung einer gemeinsamen Vision, erhöhte Lernkapazität, bessere Dienstleistungen für die Adressaten/Kunden usw. (Torfing 2012; Kickert et al. 1997; Provan/Lemaire 2012). Gleichzeitig besteht aber auch ein grosses Risiko des Scheiterns der Netzwerke; insbesondere, wenn diese nicht spontan (auch freiwillig genannt) entstanden sind. Solche Netzwerke können zum Stillstand, zu schlechten und parteiischen Entscheidungen oder zu richtungslosem Konsens führen (Torfing 2012: 107). Als Lösung für diese Probleme sieht Torfing die Nutzung von sogenannten Metagovernance-Instrumenten vor, welche im kommenden Abschnitt vertieft diskutiert werden.

*Netzwerke als Governanceform bieten vielfältige Vorteile, wie beispielsweise informierte und demokratische Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse, gegenseitige Lerneffekte, Innovationspotenzial sowie bessere Dienstleistungen und Produkte für die Endkunden.*

## 2.3 Metagovernance

Durch die Einführung des Begriffs Metagovernance rückte in der Governance-Debatte die Rolle des Staates ins Zentrum. Denn die Rolle eines „Metagovernors“ und die damit verbundenen Aufgaben werden häufig von öffentlichen Institutionen übernommen (Torfing 2012: 107). Sørensen (2006: 98) argumentiert, dass der Staat trotz der wachsenden Bedeutung von partnerschaftsbasierten Kooperationsformen dennoch regieren kann, wenngleich die Art und Weise des Steuerns angepasst werden muss. Ebendiese neuen Steuerungsformen bilden unter dem Begriff Metagovernance einen weiteren Subbereich der Governanceliteratur. Jessop (2011) präsentiert folgende Definitionen: Während Governance als Strukturen und Praktiken im Zusammenhang mit der Koordination von komplexen und interdependenten Beziehungen verstanden wird, befasst sich die Metagovernance mit der Koordination ebendieser Strukturen und Praktiken.

Metagovernance wird auch als „governance of governance“ (Meulemann 2008; Sørensen 2006; Torfing 2012) bezeichnet, was – je nach Governanceform – eine Anwendung des Begriffs auf Hierarchien, Märkte, Netzwerke oder Mischformen ermöglicht. Sørensen und Torfing (2009: 246 f.) beziehen sich auf die dritte Kategorie der Netzwerke und argumentieren, dass öffentliche Akteure mit gezielter und gekonnter Nutzung von Metagovernance-Instrumenten effektivere und demokratischere Netzwerke fördern können. Dabei überträgt man den beteiligten Akteuren einen grösseren Handlungsspielraum, ohne dass die Behörden die Kontrolle verlieren. Konkret werden vier Instrumente definiert:

1. **Network Design:** Im Rahmen des Network Designs sollen der Umfang, der Charakter, die Komposition sowie die institutionellen Prozeduren festgelegt werden.
2. **Network Framing:** Hierunter verstehen Sørensen und Torfing die Festlegung von politischen Zielen, steuerlichen Rahmenbedingungen und der Rechtsgrundlage.



3. Network Management: Das Netzwerkmanagement soll zur Reduktion von Spannungen beitragen, Konflikte lösen, bestimmten Akteuren mehr Macht zukommen lassen sowie die Transaktionskosten durch die Bereitstellung von Ressourcen vermindern.
4. Network Participation: Durch Netzwerk-Partizipation sollen die politische Agenda, die Voraussetzungen für Entscheidungsprozesse sowie die definierten Outputs beeinflusst werden.

Die vier Instrumente werden dabei in „Hands-off“- und „Hands-on“-Techniken eingeteilt: Die ersten beiden Instrumente (Network Design und Network Framing) werden als „hands-off“ klassifiziert und finden abseits des Netzwerks statt, während die beiden letzten Instrumente (Network Management und Network Participation) als „Hands-on“-Instrumente im Austausch mit den Mitgliedern eingesetzt werden (Sørensen und Torfing, 2009: 247). Sørensen und Torfing (2009: 247) argumentieren, dass besonders eine kombinierte Anwendung der beiden Instrumentenkategorien einen positiven Einfluss auf die Performanz der Netzwerke hat.

Bei einem Vergleich dieser Metagovernance-Instrumente mit den Beiträgen anderer Autoren zeigt sich, dass die Abgrenzung der verschiedenen Begriffe unklar ist. Elemente der zuvor genannten vier Instrumente überschneiden sich teilweise mit den nachfolgend beschriebenen Tätigkeiten, welche beispielsweise gemäss Agranoff und McGuire (2001) in den Bereich Netzwerkmanagement gehören.

*Die vielfältigen Vorteile von Netzwerken können durch den Einsatz von Metagovernance-Instrumenten (Network Design, Network Framing, Network Management, Network Participation) gezielter ausgeschöpft werden. Insbesondere durch den kombinierten Einsatz von „Hands-off“- und „Hands-on“-Instrumenten wird die Effizienz eines Netzwerks erhöht.*

### 2.3.1 Netzwerkmanagement

Wie bereits im Abschnitt zur Metagovernance angedeutet, wurde in der Netzwerkliteratur neben den Strukturen und Mechanismen ebenfalls die Wichtigkeit des Netzwerkmanagements hervorgehoben. In Bezug auf die Bedeutung des Begriffs Management argumentiert Agranoff (1986), dass das Vorhandensein notwendiger Strukturen als gegeben angenommen wird und demnach die Frage, wie mit dem System umgegangen wird, im Zentrum steht. Deshalb wurde die Güte des Netzwerkmanagements zunehmend als einer der relevanten Einflussfaktoren zur Erklärung der Netzwerkperformanz herangezogen (bspw. Agranoff/McGuire 2001). Die mit dem Netzwerkmanagement verbundenen Erwartungen sind, dass die Zusammenarbeit verschiedener Akteure gefördert und gesteuert wird, ohne dabei den Netzwerkmitgliedern Lösungen aufzuzwingen. Konkret wird Netzwerkmanagement als „*promoting the mutual adjustment of the behaviour of actors with diverse objectives and ambitions with regard to tackling problems within a given framework of interorganizational relationships*“ definiert (Kickert/Koppenjan 1997: 44). Da das Management eines Netzwerkes somit nicht gänzlich mit der Steuerung einer traditionellen hierarchischen Organisation gleichgesetzt werden kann, müssen, ähnlich wie in der klassischen Managementliteratur, die Kernaufgaben eines Netzwerkmanagers festgelegt werden. Agranoff und McGuire leisteten diesbezüglich im Jahr 2001 durch die Identifikation von vier wesentlichen Netzwerkmanagementaufgaben einen substanziellen Beitrag. Die Bedeutung dieser Aufgabenbereiche wird im Nachfolgenden kurz erläutert:

- *Activating*: Unter Aktivieren verstehen Agranoff und McGuire die Identifizierung der Netzwerkmitglieder und der wichtigsten Akteure ausserhalb des Netzwerks sowie die Ermittlung ihrer Kompetenzen, Ressourcen und ihres Wissens. Es gehört zu den zentralen Aufgaben eines Netzwerkmanagers, Beziehungen aufzubauen und zu stabilisieren, um dadurch die Netzwerkstruktur zu fördern und zu verdich-

ten. Dabei müssen einerseits notwendige Akteure einbezogen werden und andererseits die Netzwerkstruktur durch das Ausschliessen von irrelevanten Mitgliedern angepasst werden, sofern sich die Bedürfnisse verändern.

- *Framing*: Im Aufgabenbereich Framing müssen Netzwerkmanager die Regeln der Netzwerkzusammenarbeit etablieren, die Normen und Werte beeinflussen und die Wahrnehmung der Mitglieder verändern. Ein Netzwerk kann durch die Einbringung von neuen Ideen und durch die Schaffung einer gemeinsamen Vision geformt und gestärkt werden. Konkret können bei Problemen beispielsweise neue Sichtweisen vorgeschlagen oder Entscheidungsprozesse geändert werden.
- *Mobilizing*: Im Rahmen dieser Aufgabe sollen Netzwerkmanager das Engagement der Akteure fördern und die Einhaltung von gemachten Zusagen einfordern. Dafür muss der Manager ein strategisches Bild des Ganzen haben sowie über die Fähigkeit verfügen, entsprechende gemeinsame Ziele zu setzen und zu erreichen. Im Mobilisierungsprozess geht es somit zum einen darum, die Unterstützung innerhalb des Netzwerks zu stärken. Zum anderen muss auch der Rückhalt innerhalb der Organisation, in welcher der Manager arbeitet, vorhanden sein, denn nur so können die Aufgaben auf der Netzwerkebene überzeugend erbracht werden.
- *Synthesizing*: Um den strategischen Zweck des Netzwerks erfüllen zu können, muss die Kooperation der Netzwerkmitglieder – trotz sich widersprechender Ziele und Ansichten der einzelnen Akteure – gefördert werden. Dazu gehört die Vereinfachung und Förderung der Zusammenarbeit, die Reduktion von Komplexität durch Informationsbereitstellung, die Schaffung von Anreizen für Kooperationen und von Regeln der Zusammenarbeit, die Veränderung von Positionen und Rollen der Akteure sowie die Promotion von effektiver Kommunikation zwischen den Mitgliedern.

Die von Agranoff und McGuire (2001) vorgeschlagenen Netzwerkmanagementaufgaben komprimieren eine Vielfalt von Erkenntnissen aus vorgängigen Studien. Der Fokus auf verschiedene Aufgabengruppen bietet den Vorteil, dass mehr Klarheit über notwendige Prozesse des Netzwerkmanagements geschaffen wird. Der Beitrag von De Bruijn und ten Heuvelhof (1997) leistet insbesondere im Hinblick auf die Praxis einen zusätzlichen Mehrwert: Zum einen werden verschiedene Instrumentengruppen vorgestellt, die im Rahmen des Managements eingesetzt werden können. Zum anderen verdeutlicht die Studie, dass innerhalb eines Netzwerks sowohl die Akteurenkonstellation als auch die Zusammenarbeit zwischen Netzwerkmitgliedern respektive Netzwerkmanagern und Netzwerkmitgliedern gemanagt werden müssen. Die nachfolgende Tabelle stellt de Bruijns und ten Heuvelhofs „Instruments for Network Management“ in zusammengefasster Form dar (1997):

## D 2.1: Instruments for Network Management

	Aimed at Actors	Aimed at Relations
<b>Regulatory Instruments</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktive oder passive Gründungsförderung von neuen Akteuren</li> <li>- Optimierung der Zusammensetzung der Netzwerkmitglieder (Inklusion oder Exklusion von Akteuren)</li> <li>- Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Akteuren</li> <li>- Gewaltentrennung zwischen Akteuren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulierung der Beziehung zwischen Netzwerkmanagern und Netzwerkmitgliedern (bspw. Rechenschaftspflicht, Konsultationspflicht bei Entscheidungen)</li> <li>- Regulierung der Beziehungen zwischen Netzwerkmitgliedern</li> </ul>
<b>Financial Instruments (häufig in Kombination mit Regulierungen)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nutzung von Marktmechanismen zur Förderung von neuen Akteuren (bspw. Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen fördern) sowie Setzung finanzieller Anreize (bspw. Steuererlass usw.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitfinanzierung von Unternehmenskosten (bspw. Saläre) als Gegenleistung für Kooperation</li> </ul>
<b>Communicative Instruments</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikation zur Änderung des Wertsystems und der Normen innerhalb von Netzwerken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Management of Meaning“</li> </ul>

Quelle: de Bruijn/ten Heuvelhof 1997.

Die beiden Beiträge zeigen auf, dass Netzwerkmanagement und Metagovernance schwer voneinander abgrenzbar sind. Werden die Rollen des Metagovernors und des Netzwerkmanagers von unterschiedlichen Akteuren übernommen, die Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Instanzen (bspw. nationale versus kantonale Ebene oder operative versus strategische Steuerung) aber nicht klar geregelt, kann dies in der Praxis zu Konflikten führen. Entsprechend bedarf es einer klaren Abgrenzung der jeweiligen Aufgabenbereiche, um ein Netzwerk möglichst gewinnbringend steuern zu können. Im Rahmen der kantonalen Tabakpräventionsnetzwerke ist der TPF der Metagovernor und die kantonalen Programmleitenden sind die Netzwerkmanager.

- *Durch gezieltes Netzwerkmanagement kann die Performanz eines Netzwerks erhöht werden. Netzwerkmanagementaufgaben umfassen die vier Bereiche Activating, Framing, Mobilizing und Synthesizing und können durch den Einsatz von regulativen und finanziellen Instrumenten sowie Kommunikationsmassnahmen erfüllt werden. Sowohl die Konstellation von Akteuren als auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern und dem Netzwerkmanager müssen gemanagt werden.*
- *Die klare Regelung der Kompetenzen und Zuständigkeitsbereiche zwischen Metagovernor und Netzwerkmanager ist ausschlaggebend für die erfolgreiche Steuerung eines Netzwerks.*

### 2.3.2 Governanceformen innerhalb von Netzwerken

Nachdem die verschiedenen Techniken des Netzwerkmanagements erläutert und die Rollenverteilung zwischen Metagovernor und Netzwerkmanager diskutiert wurden, stellt sich nun die Frage, wer die Netzwerkmanagementaufgaben übernimmt. Hierfür müssen die Governanceformen innerhalb von Netzwerken genauer betrachtet werden. Provan und Kenis (2007) beschäftigten sich genau mit diesem Aspekt, nämlich mit der Governance von Netzwerken und im konkreten mit verschiedenen Steuerungsstrukturen innerhalb von

Netzwerken. Provan und Kenis präsentieren in ihrem Artikel aus dem Jahr 2007 eine Typologie von Netzwerk-Governanceformen bestehend aus drei Haupttypen. Erstens die sogenannten Participant-governed-Networks, zweitens die Lead-organization-governed-Networks und drittens die Network-administrative-organizations (NAO). Während der erste Typ kein spezielles Steuerungsorgan vorsieht und somit die Netzwerkmitglieder die entsprechenden Aufgaben gemeinsam übernehmen, zeichnen sich der zweite und dritte Typ dadurch aus, dass eine spezielle Organisation für die Steuerung des Netzwerks zuständig ist. Dabei werden in Lead-organization-governed-Networks Aktivitäten und Entscheidungen auf Netzwerkebene durch ein bestimmtes Netzwerkmitglied koordiniert, während die Koordination in NAO durch ein eigens dafür geschaffenes Organ erfolgt. Der Unterschied zeigt sich entsprechend darin, dass Lead-organizations im Gegensatz zu Administrative-organizations selbst Leistungen für die Adressaten erbringen. Welchem der drei Steuerungsmodelle ein Netzwerk folgt, hängt gemäss Provan und Kenis (2007) von vier Faktoren ab: Vertrauen, Grösse (resp. Mitgliederanzahl), Zielkonsens und Bedarf an Kompetenzen auf Netzwerkebene. Je nach Konstellation dieser vier Faktoren sind die einzelnen Steuerungsmodelle mehr oder weniger effizient. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich Lead-organization-governed-Networks oder NAO dann bewähren, wenn die Anzahl der Mitglieder relativ gross (10 oder mehr) und der Bedarf für Kompetenzen auf Netzwerkebene hoch sind. Wenn das Vertrauen zwischen den Akteuren zentralisiert und die Zielsetzung eher umstritten ist, sind gemäss Provan und Kenis Lead-organization-governed-Networks am sinnvollsten. NAO sind dann von Vorteil, wenn sich die Akteure vertrauen und über die Ziele einig sind (Provan/Kenis 2007: 241). In der nachfolgenden Darstellung wird zur besseren Verständlichkeit die ideale Faktorenkonstellation für jede der drei Governanceformen abgebildet.

#### D 2.2: Angemessenheit der Netzwerk-Governanceformen

	Governanceformen		
Faktoren	Participant-governed-Networks	Lead-organization-governed-Networks	Network-administrative-organizations (NAO)
Vertrauen (Stärke und Verteilung)	Hoch und dezentralisiert	Gering und zentralisiert	Mittel und dezentralisiert
Grösse (Mitgliederanzahl)	Gering	Hoch (ab 10)	Hoch (ab 10)
Zielkonsens	Hoch	Relativ tief	Relativ hoch
Bedarf an Kompetenzen auf Netzwerkebene	Tief	Mittel	Hoch

Quelle: Provan/Kenis 2007: 241.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Wahl der passenden Governanceform ausschlaggebend für die Performanz eines Netzwerkes ist.

*Die Angemessenheit der Netzwerk-Governanceform (Participant-governed-Networks, Lead-organization-governed-Networks oder Network-administrative-organizations) hängt von der Konstellation der vier Faktoren Vertrauen, Grösse, Zielkonsens und Bedarf an Kompetenzen auf Netzwerkebene ab. Eine angemessene Wahl der Governanceform erhöht die Netzwerkperformanz, während eine unpassende Governanceform zu Ineffizienz führt.*

## 2.4 Besondere Problematiken bei mandatierten Netzwerken

Mit der Differenzierung zwischen mandatierten und freiwilligen Netzwerken sprechen Provan und Kenis (2007: 246) einen für die vorliegende Studie besonders wichtigen Aspekt an. So besteht im Hinblick auf die Wahl der Governanceform bei mandatierten Netzwerken ein besonderes Risiko. Ist die „aufgezwungene“ Governanceform unpassend und wird gleichzeitig ein Wechsel zu einer anderen Form vermieden (Provan/Kenis 2007: 246), führt das zu ineffizienten Netzwerken oder zu deren Scheitern. Eine genaue Überprüfung, ob die gewählte Form mit den vorhandenen Gegebenheiten zusammenpasst, erscheint somit unabdingbar. Eine entsprechende Reaktion (Anpassung der Form) ist bei Bedarf ebenfalls erforderlich.

Durch welchen Prozess (freiwillig oder mandatiert) das Netzwerk entstanden ist, hat ebenfalls einen wesentlichen Einfluss auf dessen „interne Legitimität“ (Konzept aus Human/Provan 2000; Aussage aus Kenis/Provan 2009), die wiederum den Netzwerkerfolg als Ganzes beeinflusst. Besonders wichtig ist hierbei die Annahme, dass im Falle von mandatierten Netzwerken die interne Legitimität typischerweise nicht sehr hoch ist (Kenis/Provan 2009: 450) und ein entsprechendes Netzwerk einen natürlichen Nachteil mit sich bringt. Ein Netzwerkmanager sollte sich dieser Problematik bewusst sein und in der Netzwerkmanagementstrategie einen entsprechenden Schwerpunkt setzen.

*Mandatierte Netzwerke bergen besondere Risiken. Zum einen ist die Gefahr einer unpassenden Form der Netzwerk-Governance bei mandatierten grösser als bei freiwillig geformten Netzwerken. Zum anderen ist bei mandatierten Netzwerken die interne Legitimität verhältnismässig klein und muss im Rahmen des Netzwerkmanagements speziell gefördert werden.*

## 2.5 Messung der Netzwerkperformanz

In der Diskussion über Netzwerke ist die Frage nach der Performanz essenziell. Allerdings besteht bei der Frage danach, wie Performanz (die in diesem Zusammenhang teilweise auch als Effizienz bezeichnet wird) definiert ist, in der Literatur eine grosse Vielfalt. Je nach Zweck und Ziele der Netzwerke sowie abhängig von den involvierten Akteuren oder der Agenda der Autoren umfasst die Variable Netzwerkperformanz sehr unterschiedliche Outcomes (Raab et al. 2013: 482). Dies verdeutlicht die Wichtigkeit einer klaren Definition der Begriffe Performanz respektive Effizienz. Nur wenn die erste, schwierigere Frage „Was ist Performanz?“ beantwortet wurde, kann in einem zweiten Schritt festgelegt werden, wie diese gemessen wird (Kenis/Provan 2009: 442). Wichtig ist dafür einerseits die Festlegung verschiedener Kriterien als legitime Massstäbe zur Beurteilung der Performanz (bspw. Kosteneffizienz, Zielerreichung, Qualität, Wachstum, Lernprozesse). Andererseits muss beachtet werden, dass ein Netzwerk bei der Anwendung eines Kriteriums eine hohe Performanz und dasselbe Netzwerk bei Fokussierung auf ein anderes Kriterium eine niedrige Performanz aufweisen kann (Kenis/Provan 2009: 444). Drei Faktoren sind ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage, wann ein bestimmtes Kriterium eine angemessene Wahl darstellt: Erstens, die zuvor diskutierte Netzwerk-Governanceform. Zweitens die Entstehungsform, welche beschreibt, ob das Netzwerk freiwillig oder aufgrund eines Mandats gegründet wurde, und drittens die Entwicklungsstufe des Netzwerks. Wichtig ist hierbei, dass bei mandatierten Netzwerken von den Netzwerkmitgliedern möglicherweise andere Kriterien als wichtig empfunden werden als von der finanzierenden (meist staatlichen) Behörde (Kenis/Provan 2009). Es ist somit wesentlich, die Erwartungen an das Netzwerk zu Beginn zu diskutieren und diese gemeinsam festzulegen oder zumindest klar zu kommunizieren.

*Die Begriffe Netzwerkperformanz respektive -effizienz können je nach Zweck des Netzwerks, der Perspektive der Akteure usw. verschiedene Bedeutungen haben. Zudem hängt die Angemessenheit eines Performanz-Kriteriums von der Governanceform, der Entstehungsform sowie der Entwicklungsstufe ab. Während verschiedenste Kriterien (bspw. Zielerreichung oder verbesserte Lernprozesse) legitim sind, sollten die Erwartungen an ein Netzwerk zu Beginn diskutiert und gemeinsam festgelegt werden, um die Erreichung der gesetzten Ziele zu ermöglichen.*

## 2.6 Epistemic Communities

Nicht zuletzt erscheint es im Hinblick auf die Gestaltung der Tabakprävention in der Schweiz hilfreich, die Forschung zu Epistemic Communities anzusprechen. Dieser Forschungsgegenstand ist insbesondere deshalb wichtig, weil in der Schweiz Experten-Netzwerke als Grundlage für ein stärkeres Mainstreaming des Themas Tabak genutzt werden. Gleichzeitig zeigt die Definition von Epistemic Communities, dass dieses Konzept zur Analyse ebendieser Experten-Netzwerke besonders geeignet ist. Konkret ist eine Epistemic Community „[a] network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (Haas 1992: 3). Epistemic Communities fördern das Verständnis von Kausalbeziehungen komplexer Probleme, helfen dem Staat, seine Interessen zu identifizieren, formulieren die Problematik, um eine kollektive Debatte zu ermöglichen, empfehlen spezifische Policies und identifizieren die wichtigsten Diskussionspunkte (Haas 1992: 2). Zur Frage, unter welchen Bedingungen solche Experten-Netzwerke von Bedeutung sind respektive ihre Expertise in die Politikgestaltung einfließt, hat Cross (2004) die nachfolgende Zusammenfassung der vorhandenen Literatur präsentiert.

### D 2.3: Faktoren, die die Entstehung von Epistemic Communities begünstigen

Faktoren	Quellen
<b>Kontextbedingungen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die betroffene Thematik ist mit Ungewissheit verbunden, da das Problem neu oder komplex ist.</li> <li>- Die betroffene Thematik ist mit Ungewissheit verbunden und politisch relevant.</li> <li>- Die Entscheidungsträger, welche es zu überzeugen gilt, sind unzufrieden mit vorherigen Policies und bestehenden Problemen.</li> </ul>	<p>Haas (1990), Radaelli (1999)</p> <p>Radaelli (1999)</p> <p>Hall (1993)</p>
<b>Politische Möglichkeitsstruktur</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Epistemic Community hat Zugang zu allen zentralen Entscheidungsträgern.</li> <li>- Die Epistemic Community antizipiert trotz des sich verändernden Systems die Präferenzen anderer Akteure.</li> </ul>	<p>Haas (1990), Drake &amp; Nicolaidis (1992)</p> <p>Richardson (1996)</p>
<b>Phase im Politikprozess</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Epistemic Community versucht, nicht die finale Entscheidung, sondern die vorausgehende Debatte zu beeinflussen.</li> <li>- Die Epistemic Community befasst sich mit der technokratischen Phase der Entscheidungsfindung.</li> </ul>	<p>Raustiala (1997)</p> <p>Peterson &amp; Bomberg (1999)</p>
<b>Koalitionsbildung</b>	

Faktoren	Quellen
Die konkurrierenden Netzwerke sind nicht gleich kohäsiv und haben weniger klare Ziele.	Peterson (1995)
- Die Mitglieder der Epistemic Community teilen ein hohes Niveau professioneller Normen und Status.	Sabatier & Jenkins-Smith (1999)
Kohärenz des Politikfelds	
- Es gibt anerkannte quantitative anstelle von sehr subjektiven qualitativen Daten.	Sabatier & Jenkins-Smith (1999)
- Die Problematik betrifft natürliche Systeme (d.h. die Umwelt) und nicht soziale Systeme.	Sabatier & Jenkins-Smith (1999)
- Die Normen und Policy-Ziele der Epistemic Community sind mit existierenden institutionellen Normen kompatibel.	Jordan & Greenway (1998) Sabatier (1998)

Quelle: Cross (2013), S. 144.

Ergänzend zu dieser Literaturübersicht haben Mavrot und Sager (2013; 2016) aufgezeigt, dass Epistemic Communities insbesondere dann erfolgreich sind, wenn der Entscheidungsfindungsprozess weg von der politischen Ebene ins administrative Umfeld verlegt wird. Zudem haben diese Autoren/-innen darauf hingewiesen, dass Epistemic Communities im föderalen System zur Entwicklung einer kohärenten Strategie von Bund, Kantonen und Gemeinden beitragen und so gezielt Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen.

*Epistemic Communities sind Experten-Netzwerke, die durch die Einbringung ihres Wissens politische Entscheidungen hinsichtlich komplexer Probleme unterstützen können. Besondere Bedeutung haben diese Experten-Netzwerke unter bestimmten Bedingungen, wie bspw. wenn vorherige Policies als unbefriedigend empfunden werden, Zugang zu Entscheidungsträgern besteht und deren Präferenzen antizipiert werden, die initiale, technokratische Debatte beeinflusst wird, die Experten einen hohen Status und hohe professionelle Normen haben, überzeugende Daten zur Stützung ihrer Ziele vorhanden sind und der Entscheidungsprozess ins administrative Umfeld verschoben wird.*

## 2.7 Schlussfolgerungen

Auf Basis der vorliegenden Literaturübersicht können verschiedene Schlussfolgerungen hinsichtlich der Governance eines Netzwerks gezogen werden. Während Netzwerke als Governanceform viele Vorteile haben, besteht jedoch auch die Gefahr einer ineffizienten Zusammenarbeit innerhalb eines Netzwerks. Um von den Vorteilen Gebrauch zu machen und die Risiken zu minimieren, müssen Netzwerke auf verschiedenen Ebenen gesteuert werden.

Erstens kann der Staat durch den Einsatz von Metagovernance-Instrumenten eine Steuerungsfunktion einnehmen. Dabei wird der Handlungsspielraum der Netzwerkmitglieder erweitert, ohne dass die Behörde dabei die Kontrolle verliert. Konkret können durch Network Design, Network Framing, Network Management und Network Participation die notwendigen Bedingungen für ein erfolgreiches Netzwerk geschaffen werden.

Zweitens kann auf der Netzwerkebene durch gezieltes Management die Zusammenarbeit der Akteure beeinflusst werden. Die vier Aufgabenbereiche eines Netzwerkmanagers sind Activating, Framing, Mobilizing sowie Synthesizing und haben das Ziel, die Konstellation der Akteure sowie deren Kooperation zu optimieren. Ein Vergleich der zuvor genannten Aufgaben eines Metagovernors mit jenen eines Netzwerkmanagers zeigt,

dass sich gewisse Tätigkeiten überschneiden. Werden diese beiden Rollen von verschiedenen Akteuren übernommen, ist es somit unabdingbar, die Kompetenzen sowie Zuständigkeitsbereiche klar zu regeln.

Ein dritter ausschlaggebender Faktor innerhalb eines Netzwerks ist die Wahl einer Governanceform. Je nach Ausprägung der Faktoren Vertrauen, Grösse, Zielkonsens und Bedarf an Kompetenzen auf Netzwerkebene ist eine der drei Governanceformen Participant-governed-Networks, Lead-organization-governed-Networks oder Network-administrative-organizations am effizientesten.

Eine vierte relevante Erkenntnis bezieht sich auf die Entstehungsform eines Netzwerks. Konkret besteht bei mandatierten Netzwerken die Gefahr einer unpassenden Governanceform sowie einer niedrigen internen Legitimität. Beide Aspekte müssen vom Metagovernor respektive Netzwerkmanager berücksichtigt und entsprechend behandelt werden.

Fünftens muss der Aspekt Netzwerkperformanz respektive -effizienz beleuchtet werden. Von Bedeutung ist, dass die Begriffe Performanz respektive Effizienz je nach Perspektive oder Zweck des Netzwerks nicht einheitlich verwendet werden. Die Wahl eines angemessenen Kriteriums hängt dabei von der Governanceform, der Entstehungsform sowie der Entwicklungsstufe eines Netzwerks ab. Wenngleich verschiedenste Kriterien wählbar sind, sind eine gemeinsame Festlegung des Kriteriums und ein einheitliches Verständnis des Begriffs Netzwerkeffizienz unabdingbar. Nur so kann erfolgreich auf die Erreichung der gesetzten Netzwerkziele hingearbeitet werden.

Letztlich ist im Hinblick auf die Tabakprävention in der Schweiz auch die Literatur zu Epistemic Communities relevant. Epistemic Communities, oder auch Experten-Netzwerke, können die Entscheidungen hinsichtlich komplexer Problematiken durch die Einbringung ihrer Expertise unterstützen. Dies insbesondere dann, wenn vorherige Policies unbefriedigend waren, die wichtigsten Entscheidungsträger zugänglich sind, die der Entscheidung vorgelagerte Debatte beeinflusst wird, die Experten einen hohen Status geniessen sowie über die notwendigen Daten zur Stützung ihrer Ziele verfügen und letztlich der Entscheidungsprozess in die Verwaltung verschoben wird.



### 3 Steuerung kantonaler Tabakpräventionsprogramme: Theorie und Praxis

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse der Literatur genutzt, um die Steuerungsaktivitäten der kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP) zu analysieren. Grundlage dafür bilden in der Regel die Erfahrungen der fünf Kantone Uri, Zug, Solothurn, St. Gallen, und Zürich, deren Fremdevaluationen Ende 2015 abgeschlossen waren (Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e). Da die Erkenntnisse somit auf der Situationen in vergangenen Jahren beruhen, sind die Ausführungen in Vergangenheitsform verfasst, auch wenn viele Feststellungen nach wie vor Gültigkeit haben.

#### 3.1 Analyserahmen

Im vorliegenden Kapitel geht es darum, das Netzwerkmanagement der Verantwortlichen der kantonalen Programme zu untersuchen, um so zu Erkenntnissen darüber zu kommen, wie der TPF seine Metagovernance im Hinblick auf die bestmögliche Steuerung der Programme durch die kantonalen Verantwortlichen optimieren könnte. Aus diesem Grund strukturieren wir die nachfolgende Analyse der Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme entlang der von Agranoff und McGuire (2001) vorgeschlagenen vier Aufgabenbereiche des Netzwerkmanagements:

- *Activating:* Hierbei untersuchen wir, wie Netzwerkmanager die wichtigsten Akteure des Themenfeldes inklusive ihrer Ressourcen und ihres Wissen identifiziert und aktiviert haben. Ziel ist es, stabile und tragfähige Beziehungen aufzubauen. Konkret werden folgende Fragen bearbeitet:
  - Welche der relevanten kantonalen Akteure für die Tabakpräventionsprogramme wurden ins kTPP integriert?
  - Welche Strukturen wurden eingerichtet, um interne Partner zu aktivieren?
  - Welche Strukturen wurden etabliert, um Akteure ausserhalb des Programms zur Unterstützung zu gewinnen?
  - Welche Massnahmen wurden eingeleitet, um die Akteure der Verwaltung zur Unterstützung zu gewinnen (Förderung des Mainstreaming in der Verwaltung)?
- *Framing:* Hier untersuchen wir, ob und wie Netzwerkmanager Regeln der Zusammenarbeit etabliert sowie eine gemeinsame Vision und gemeinsame Normen geformt haben. Konkret gehen wir folgenden Fragen auf den Grund:
  - Haben die Netzwerke Regeln der Zusammenarbeit fixiert, wenn ja, welche?
  - Welche gemeinsamen Ziele verfolgen die kTPP? Haben die Netzwerkpartner einheitliche Erwartungen bezüglich der Ziele des Programms?
  - Wie und mit welchem Erfolg wurden Schritte unternommen, um die kantonalen Tabakpräventionsprogramme in Richtung einer Epistemic Community zu entwickeln? Epistemic Communities werden als Experten-Netzwerke verstanden, welche ein hohes Niveau professioneller Normen teilen und einen hohen Status geniessen (vgl. Abschnitt 2.6).
- *Mobilizing:* Hier stehen Fragen nach den Unterstützungsmechanismen der Netzwerke im Zentrum. Wichtig ist gemäss Agranoff und McGuire (2001), insbesondere bei mandatierten Netzwerken, dass der Netzwerkmanager über ausreichend interne Legitimität (also gegenüber den ihm untergeordneten Instanzen des Netzwerks) verfügt. Ergänzend zu den Überlegungen von Agranoff und McGuire (2001) be-

ziehen wir beim Mobilizing auch die Kompetenz und die Ressourcen ein, welche Netzwerkmanager haben müssen, um die Netzwerkpartner zu mobilisieren und deren Arbeit optimal zu unterstützen:

- Wo ist die Programmleitung angesiedelt? Wie sorgt das Programm für Unterstützung durch Akteure innerhalb und ausserhalb der Verwaltung?
- Verfügt die Programmleitung über ausreichend Ressourcen für die Führung des Programms?
- *Synthesizing*: Hier geht es um Fragen der Kooperation und der Unterstützung der Netzwerkmitglieder. Dabei müssen die Entstehungsbedingungen des Netzwerkes berücksichtigt werden. Mandatierte Netzwerke stehen vor besonderen Herausforderungen, weil die interne Legitimität nicht von vornherein gegeben ist. Die Ausführungen in Kapitel 2 haben deutlich gemacht, dass Netzwerkmanager, also die kantonalen Leitungen der Tabakpräventionsprogramme, den involvierten Akteuren Entscheide nicht aufzwingen, sondern dass sie geeignete Gefässe schaffen sollten, damit Entscheide gemeinsam gefällt werden können.
- Welches sind die Entstehungsbedingungen des Netzwerkes (aufgezwungenes oder freiwilliges Netzwerk) und wie wurde diesen bei der Etablierung von Prozessen Rechnung getragen?
- Welche Prozesse wurden etabliert, um die Kooperation der Netzwerkpartner zu fördern?
- Welche Prozesse wurden etabliert, um Akteure ausserhalb des Programms einzubinden?

Nachfolgend führen wir aus, wie die vier Dimensionen Activating, Framing, Mobilizing und Synthesizing in den kTPP umgesetzt wurden.

### **3.2 Activating**

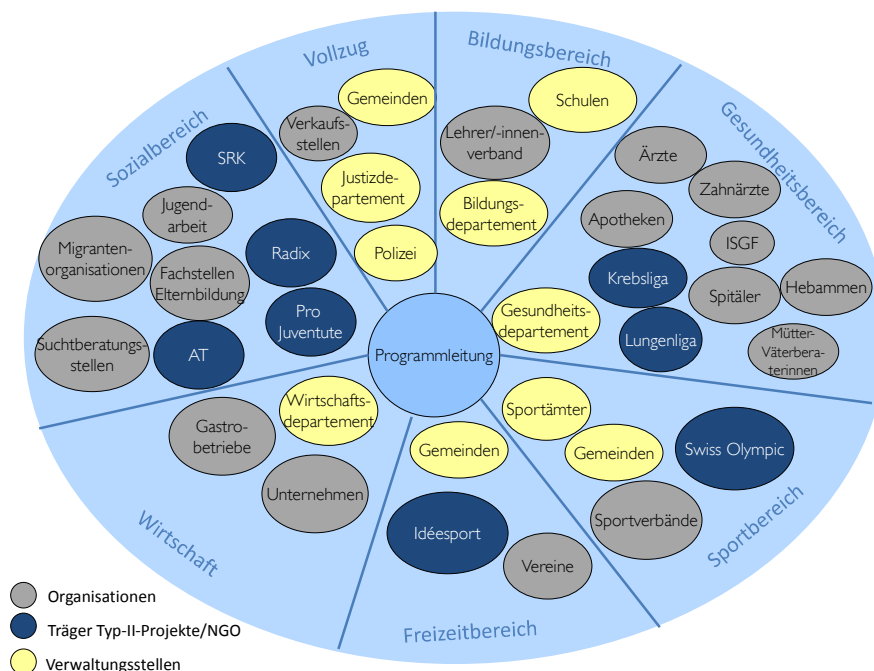
Wenden wir uns nun der Frage zu, wie die kTPP die wichtigsten Akteure des Themenfeldes identifiziert und aktiviert haben.

#### **3.2.1 Akteure der kantonalen Tabakpräventionsprogramme**

Wie in Abschnitt 2.3.1 beschrieben wurde, ist die Identifikation aller wichtigen Akteure innerhalb und ausserhalb des Netzwerkes der erste Schritt der Aktivierung (Agranoff/McGuire 2001). Übertragen auf die kTPP bedeutet das, dass die Verantwortlichen für das Tabakpräventionsprogramm im Rahmen der Gesuchserarbeitung in einem ersten Schritt klären mussten, welche kantonalen Akteure für die Tabakprävention relevant sind. In einem zweiten Schritt musste festgelegt werden, ob und falls ja, wie diese Akteure ins neue Netzwerk des kTPP aufgenommen werden sollten.

Grundsätzlich kommt eine Vielzahl von kantonalen Akteuren als Partner von kTPP in Frage, wie eine Auswertung der Partner aller kTPP ergab. In der nachfolgende Darstellung D 3.1 werden die potenziellen Partner in sieben Bereiche unterteilt aufgeführt (Gesundheitsbereich, Bildungsbereich, Sportbereich, Freizeitbereich, Wirtschaft, Sozialbereich, Vollzugsbereich).

### D 3.1: Potenzielle Partner der kTPP nach Bereichen



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der Gesuche der Kantone an den TPF.

Legende: AT: Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz, ISGF: Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung, SRK: Schweizerisches Rotes Kreuz.

Tatsächlich wurden jedoch deutlich weniger Akteure in die einzelnen Programme integriert, wie die nachfolgende Darstellung D 3.2 zeigt. Sie weist auch darauf hin, dass die Akteure auf vier unterschiedliche Arten eingebunden waren: erstens in einem übergeordneten, strategischen Gremium (grün), zweitens im operativen Programmleitungsgremium (rot), drittens als Projektleitende (rosa) und viertens als Partner, die zwar nicht die Projektleitung eines Projektes innehatten, mit welchen aber im Rahmen einzelner Projekte zusammengearbeitet wurde (gelb). Es wird ersichtlich, dass viele wichtige Partner in die Programme aufgenommen wurden. Insbesondere die Integration der Akteure aus dem Bildungsbereich war überall gewährleistet, zumindest als Partner. Diese Integration garantierte den chancengerechten Zugang aller Kinder und Jugendlichen zu den Tabakpräventionsangeboten in den Kantonen. Auffällig ist allerdings, dass Akteure der höheren Bildung bisher in keinem Kanton einbezogen wurden.

Aus dem Gesundheitsbereich fanden sich ebenfalls viele Partner in den Programmen. Vor allem die Gesundheitsligen, aber auch die zuständigen Departemente waren breit vertreten. Die Fremdevaluationen haben jedoch aufgezeigt, dass das Potenzial im medizinischen Setting nicht ausgeschöpft ist. Erfahrungen machen deutlich, dass Projekte in diesem Setting, wenn sie einmal implementiert sind, nachhaltig und mit einer relativ hohen Effektivität wirken. Durch medizinische Akteure wird zudem der Zugang zu sonst schwer erreichbaren Zielgruppen ermöglicht. Neben der Ärzteschaft sind auch die Apotheken als dezentrale Versorgungsstrukturen wichtige Akteure in der Tabakprävention und könnten verstärkt integriert werden. Eine weitere bisher kaum berücksichtigte Multiplikatorengruppe sind die Mütter-Väterberaterinnen sowie die Hebammen. Sie zeigten sich in Pilotprojekten interessiert, an der Tabakprävention mitzuwirken.

Umfassend in die kTPP integriert war der Sportbereich über die Organisation Swiss Olympic (Programm cool and clean), welche eng mit den kantonalen Sportämtern kooperiert. Der Freizeitbereich wurde in vier von

fünf Kantonen über die Stiftung IdéeSport mit dem Programm MidnightSports abgedeckt. Die Darstellung D 3.2 zeigt, dass im Freizeitbereich der potenzielle Zugang über andere Akteure, wie zum Beispiel die offene Jugendarbeit, noch wenig gesucht wurde. Relevante Akteure der Wirtschaft wurden in vielen Kantonen über die Projekte Rauchfreie Lehre und Unternehmen rauchfrei in die kTPP integriert. Zudem wurden in vielen Kantonen Vollzugsmassnahmen im Zusammenhang mit dem Passivrauchschutz umgesetzt und entsprechend auch die Gastronomie angesprochen. Letztlich gab es zudem in allen Kantonen Testkäufe bei Verkaufsstellen von Tabakprodukten. Zwei Kantone haben zudem die Verantwortlichen der zuständigen Amtsstellen auf der strategischen Ebene integriert, das kTPP *St. Gallen* hat lokale Gastrobetriebe einbezogen.

D 3.2: In kTPP integrierte Stellen

Akteure	Ebenen	Bereiche	ZG	UR	SO	SG	ZH*
aus dem Bildungs-bereich	Kanton	Departemente					
		Volksschulen					
		Berufsschulen					
		Höhere Bildung					
	Gemeinden	Gemeinden/Schulen					
aus dem Gesundheits-bereich	Privat	Lehrpersonen					
	Kanton	Departemente					
		Öffentliche Spitäler					
	Gemeinden	Gemeinden					
	Privat	Fachstellen					
		Ärzte/-innen					
		Apotheken					
		Gesundheitsligen					
		Hebammen und Mütter-/Väterberatungen					
		Privatspitäler					
aus dem Sportbereich	Kanton	Sportämter					
	Gemeinden	Gemeinden					
	Privat	Swiss Olympic					
		Sportvereine					
aus dem Freizeitbereich	Kanton	Offene Jugendarbeit					
	Gemeinden	Gemeinden					
	Privat	Private Jugendarbeit					
		Freizeitvereine					
		IdéeSport					
aus der Wirtschaft	Kanton	Wirtschaftsamt					
	Gemeinden	Gemeinden					
	Privat	Gastrobetriebe					
		Andere Unternehmen					
aus dem Sozialbereich	Kanton	Sozialämter					
	Gemeinden	Gemeinden					
	Privat	Migrantenorganisationen					
aus dem Vollzug	Kanton	Polizei					
	Gemeinden	Gemeinden					
	Privat	Gastrobetriebe					

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der in den kTPP definierten Zugehörigkeiten.

Legende: \* Im Kanton Zürich sind die Institutionen, welche in der Trägerschaft von Züri Rauchfrei vertreten sind, grün markiert (strategische Gremien); grün = in strategischen Gremien; rot = operative Programmleitung; rosa = Projektleitung; gelb = Zusammenarbeit.

Kooperationen mit Migrantenorganisationen waren vielerorts im Aufbau. So führten die Kantone Zug und Uri das Projekt Femmes Tische durch, und der Kanton *Solothurn* richtete sich mit dem Projekt Tiryaki Kukla

an türkischsprachende Migranten/-innen. Vertretende der Migrationsbevölkerung sind als Multiplikatorengruppen interessiert am Thema Tabakprävention und motiviert, Projekte umzusetzen. Eine noch stärkere Ausrichtung der Programme auf die Migrationsbevölkerung würde zudem dem Anliegen der Förderung der Chancengleichheit entsprechen und wäre auch aus epidemiologischer Sicht sinnvoll, da bestimmte Migrantengruppen einen überdurchschnittlich hohen Tabakkonsum aufweisen.

Schliesslich zeigt die Darstellung, dass alle kTPP in Vollzugsfragen mit den Verantwortlichen der Polizei zusammenarbeiten. Im Kanton *St. Gallen* besteht eine Arbeitsgruppe Vollzug, in welcher die verschiedenen Verwaltungsakteure, welche mit Vollzugsaufgaben betraut sind kooperieren.<sup>1</sup>

### 3.2.2 Strukturen zur Aktivierung von Partnern innerhalb der Programme

Insgesamt besteht in den fünf kTPP eine grosse Varianz, was die aufgebauten Strukturen zur Integration der Partner angeht.

Im *kTPP Zug* erfolgte der Einbezug der Partner auf der strategischen Ebene über eine Begleitgruppe, bestehend aus der Programmleiterin, Gemeindevertretern/-innen und einem Vertreter des Arbeitsinspektorats. Die operative Programmleitung wurde von der Leitung der Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention des Amts für Gesundheit des Kantons wahrgenommen. Auf dieser Ebene waren alle Projektleitenden ins Netzwerk des kTPP integriert. Es sind dies Akteure aus den Bereichen Bildung (Experiment Nichtraucher, Freelance, Rauchfreie Lehre), Gesundheit (Hospital Quit Support, Ligen), Sport (cool and clean), Freizeit (Gemeinden mit dem Projekt MidnightSports), Wirtschaft (Vollzugsmassnahmen Passivrauchschutz am Arbeitsplatz), Soziales (Fachstelle Elternbildung mit dem Projekt Femmes-Tische) und Vollzug (Testkäufe).

Das *kTPP Uri* verfügte über kein übergeordnetes strategisches Gremium. Die operative Programmleitung lag bei Gesundheitsförderung Uri. Im Bildungsbereich und im Sportbereich hat das Amt für Kultur und Sport die Projekte Feelok und cool and clean geleitet. Aus dem Gesundheitsbereich war die Lungenliga Uri (Rauchfreie Lehre, Rauchentwöhnungskurse für Erwachsene) integriert. Das Projekt MidnightSports der Stiftung Idée-Sport und das Projekt Momänt der Jugendseelsorge Uri (Juseso) gehörten zum Bereich Freizeit. Im Bereich Vollzug setzte das Amt für Gesundheit ein Monitoring der Testkäufe und das kantonale Passivrauchschutzgesetz um.

Im *kTPP Solothurn* nahm der strategische Beirat die Rolle als übergeordnetes Gremium wahr. Dieser bestand aus Vertretern/-innen des Gesundheitsamts, der kantonalen Sportfachstelle sowie des Volksschulamts. Die operative Programmleitung lag beim Amt für soziale Sicherheit. Als projektleitende Stellen waren in das kTPP integriert: aus dem Gesundheitsbereich die Lungenliga des Kantons Solothurn (Rauchfreie Lehre, Videogestützte Tabakprävention), die Solothurner Spitäler AG (Rauchstoppberatungen in Spitälern), die Fachstelle Radix (feelok), das Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (Tiryaki Kukla, Rauchstoppberatungen für Türkischsprachende), aus dem Sportbereich die Sportfachstelle Solothurn (cool and clean), aus dem Freizeitbereich IdéeSport (MidnightSports), aus dem Sozialbereich das Amt für soziale Sicherheit (Projekte Weiterbildung in der offenen Jugendarbeit und Harmonisierung Jugendschutz) und für das Projekt Vollzug kantonales Gesundheitsgesetz, Umsetzung Schutz vor Passivrauchen das Gesundheitsamt Solothurn. Zudem wurden in *Solothurn* zwei Akteurnetzwerke lanciert, eines im medizinischen Setting und eines in der offenen

<sup>1</sup> In der Arbeitsgruppe Vollzug sind vertreten: aus dem Gesundheitsdepartement das Lebensmittelinspektorat, das Amt für Gesundheitsvorsorge, die Suchtbeauftragte des Kantons und der Rechtsdienst des Gesundheitsamtes, weiter je ein Vertreter des Volkswirtschaftsdepartements, des Bildungsdepartements und des Sicherheits- und Justizdepartements (Regionalpolizei Sonderaufgaben), weiter zwei Gemeindepräsidenten.

Jugendarbeit. Die Projekte in den beiden Settings konnten von den damit aufgebauten soliden Partnerschaften profitieren, was sich positiv auf die Umsetzung ausgewirkt hat (Bewerbung, Rekrutierung, Projektweiterführung).

Das *kTPP St. Gallen* verfügte über eine strategische Steuergruppe, in welcher das Amt für Sport, die Lungenliga und das Amt für Gesundheitsvorsorge vertreten waren. Ausserdem bestand, wie bereits erwähnt wurde, eine Arbeitsgruppe Vollzug, welche verschiedene Verwaltungsakteure integrierte, die mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Zudem fand in *St. Gallen* eine Integration von Partnern über eine Begleitgruppe statt, in welcher Vertreter/-innen des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, des Arbeitsinspektorats (Volkswirtschaftsdepartement), des Amtes für Volksschule (Bildungsdepartement) und der Kantonspolizei (Sicherheits- und Justizdepartement) sowie der Suchtbeauftragte des Kantons vertreten waren. Die operative Programmleitung lag bei der ZEPRA St. Gallen, welche vom Gesundheitsdepartement mandatiert ist. Schulen, Gemeinden und die Lungenliga St. Gallen waren mit dem Projekt Tabakprävention an Schulen ins *kTPP* involviert. Das Projekt cool and clean wurde vom Amt für Sport umgesetzt. Sämtliche relevanten Akteure des Vollzugs wirkten am Projekt Vollzug mit und waren in der Arbeitsgruppe Vollzug vertreten.

Die strategische Leitung des *kTPP Zürich* lag in der Verantwortung des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich. Die operative Programmleitung, welche Züri Rauchfrei inne hatte, verfügte aber über eine breit abgestützte Trägerschaft bestehend aus der Krebsliga des Kantons Zürich, der kantonalen Lungenliga, Radix, den regionalen Suchtpräventionsstellen, dem kantonalen Apothekerverband und der kantonalen Ärztesgesellschaft. Weitere Akteure waren über verschiedene Projekte in das *kTPP Zürich* eingebunden. Aus dem Bildungsbereich sind dies die Volksschulen, die Mittelschulen und die Pädagogische Hochschule (Unterrichtsprogramme und Sensibilisierung zur Tabakprävention) sowie die Berufsschulen (Rauchfreie Lehre, Experiment Nichtraucher). Ausserdem setzten Gemeinden (im Rahmen des Pilotprojekts) in ihren Schulen das Projekt Rauchfreie Schule um. Im Gesundheitsbereich setzten die regionalen Suchtpräventionsstellen (RSPS) das Projekt Gemeindeorientierte Tabakprävention in einigen Gemeinden ihres Einzugsgebiets um. Zudem ist die kantonale Fachstelle Züri Rauchfrei selbst nicht nur für die Programmleitung, sondern auch für die Umsetzung zahlreicher Projekte zuständig. Als weiterer Akteur des Gesundheitsbereichs ist die kantonale Lungenliga (Lunge Zürich) mit dabei. Sie setzte das Projekt Koordination Rauchstopppangebote für Erwachsene um. Zudem bietet die Krebsliga Rauchstoppkurse für Erwachsene an. Im Sportbereich wird cool and clean umgesetzt. Ausserdem waren alle wichtigen Akteure aus dem Bereich Vollzug in das Zürcher *kTPP* involviert.

### 3.2.3 Strukturen zur Aktivierung von Akteuren ausserhalb des Programms

Einige *kTPP* hatten Gremien etabliert, um auch Akteure in das *kTPP* zu integrieren, welche nicht direkt in die Umsetzung von Projekten involviert sind. Im Kanton *Zug* übernahm die strategische Begleitgruppe mit Vertretenden des Amtes für Gesundheit, drei aktiven und interessierten Gemeindevertretenden sowie einem Mitarbeitenden des Arbeitsinspektorats diese Rolle. Im Kanton *St. Gallen* bestanden zwei Gremien zur Integration externer Partner: erstens die Begleitgruppe des *kTPP* mit Vertretungen des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, dem Suchtbeauftragten des Kantons, einer Vertretung des Arbeitsinspektorats (Volkswirtschaftsdepartement), einer Vertretung des Amtes für Volksschule (Bildungsdepartement) sowie der Kantonspolizei (Sicherheits- und Justizdepartement) und zweitens die Arbeitsgruppe Vollzug, welche ebenfalls programmexterne Akteure in das Programm einband. In *Zürich* wurden mehrere Arbeitsgruppen gegründet, in welchen Akteure der (Tabak-)Prävention integriert waren. Sie wirken im Rahmen des Präventionskonzepts des Kantons Zürich, welches seit Jahren auf einem Netz von regional und fachlich ausgerichteten Präventionsstellen aufbaut.

#### 3.2.4 Massnahmen zur Förderung des Mainstreamings in der Verwaltung

Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der kTPP können Partner aus der Verwaltung spielen. In diesem Zusammenhang wird von einem Mainstreaming in der Verwaltung gesprochen. Damit ist das Bemühen gemeint, eine möglichst grosse Zahl von Verwaltungsstellen zu motivieren, zu den Zielen des kTPP beizutragen. In der Vergangenheit stand in diesem Zusammenhang meist die Förderung des Passivrauchschutzes im Vordergrund. Nachdem dazu eine nationale Gesetzgebung verabschiedet wurde, hat das Thema Mainstreaming in den Kantonen etwas an Bedeutung verloren. Im *Kanton Zug* haben die Verantwortlichen des kTPP sogar bewusst darauf verzichtet, da das Thema Tabakprävention im Kanton als negativ besetzt gilt und der Fortbestand des Programms nicht mit viel Sichtbarkeit gefährden werden sollte. Auch im Kanton *St. Gallen* gab es Anzeichen dafür, dass im Thema Tabakprävention eine gewisse Sättigung bestand. Darauf weist die Tatsache hin, dass im Kanton *St. Gallen* das Passivrauchschutzgesetz durch eine kantonale Initiative geschwächt wurde und bediente Fumoirs wieder zugelassen wurden. Nichtsdestotrotz engagierte sich in diesem Kanton die Arbeitsgruppe Vollzug im Mainstreaming innerhalb der Verwaltung, indem sich alle Akteure, die in einer Form mit dem Thema Vollzug betraut sind, mehrmals jährlich treffen. Dabei geht es auch darum, Kompetenzen festzulegen und Aufgaben zu verteilen. Im *kTPP Zürich* sind die regionalen Suchtberatungsstellen für das Mainstreaming der Suchtprävention in allen Regionen des Kantons verantwortlich. Das *kTPP Uri* hat keine spezifischen Mainstreaming-Aktivitäten unternommen. Durch die Integration des Projekts cool and clean und die Schaffung der Stelle des Cool-and-clean-Botschafters ist aber in allen Kantonen ein Schritt in Richtung Mainstreaming gelungen. Im Kanton *Solothurn* wird ausserdem das Projekt Rauchfreie Lehre in der ganzen Verwaltung umgesetzt, das heisst, Lernende in allen Verwaltungseinheiten nehmen am Projekt teil. Auch dies ist eine wichtige Mainstreaming-Aktivität. Diverse Steuer- und Begleitgruppen, die interdepartamental zusammengesetzt sind, haben ebenfalls das Potenzial, um das Mainstreaming zu fördern. Allerdings scheint diese Chance bisher wenig genutzt worden zu sein. Diese Gremien hatten vor allem während der Gesuchserarbeitung eine Bedeutung, danach hat die operative Programmleitung die Hauptverantwortung übernommen.

### 3.3 Framing

Gehen wir nun der Frage nach, welche Regeln der Zusammenarbeit die kTPP etabliert haben, welche gemeinsamen Ziele sie verfolgen und ob Schritte unternommen wurden, um die kantonalen Tabakpräventionsprogramme in Richtung einer Epistemic Community zu entwickeln.

#### 3.3.1 Regeln der Zusammenarbeit innerhalb der kTPP

Eine wichtige Aufgabe des Framings ist es, Regeln der Netzwerkzusammenarbeit zu etablieren (vgl. dazu Abschnitt 2.3.1). Im Allgemeinen wiesen die verfügbaren Unterlagen nicht darauf hin, dass die kTPP Regeln der Zusammenarbeit formalisiert haben. Einzig in den Kantonen *Zug* und *St. Gallen* haben die Programmleitenden Leistungsvereinbarungen mit den Projektleitenden getroffen. In *St. Gallen* hielten diese Vereinbarungen genau fest, welche Leistungen die Projektleitenden erbringen müssen. In *Solothurn*, *Uri* und *Zürich* haben die Programmleitenden dagegen ohne formelle Verträge mit den Projektleitenden zusammengearbeitet. Obwohl auch in diesen Kantonen Abmachungen bestanden (z.B. betreffend Einreichung der Selbstevaluationen oder betreffend die Koordination der Arbeiten mit der Programmleitung), erfolgte die Zusammenarbeit mehrheitlich auf einer informellen Basis. Im *kTPP Zürich* bestand zwischen der Programmleitung und den externen Projektverantwortlichen eine eher lose Zusammenarbeit. Diese beschränkte sich auf das Einfordern der Selbstevaluationen bei den Projektleitenden durch den kantonalen Programmleiter.

### 3.3.2 Zielsetzungen der kTPP

Die Vorgaben des TPF halten fest, dass die kTPP in den drei Zieldimensionen Verhinderung Einstieg, Förderung Ausstieg und Passivrauchschutz aktiv sein müssen. Zudem ist die evidenzbasierte Tabakprävention als Zielsetzung vorgegeben. Als weiteres mögliches Ziel eines kantonalen Programms lässt sich zudem die räumliche Zieldimension Flächendeckung definieren. Zudem wissen wir aus der in Kapitel 2 aufgearbeiteten Theorie, dass erfolgreiche Netzwerke auch auf die Entwicklung einer Epistemic Community hin arbeiten. Die Darstellung D 3.3 zeigt auf, ob und wie die kTPP diese Zielsetzungen integriert haben. Alle Projekte der kTPP lassen sich mindestens einer der vom TPF vorgegebenen Zieldimensionen zuordnen. Viele Projekte verfolgen mehrere Prävalenzziele gleichzeitig. Um die in der nachfolgenden Darstellung aufgeführten Werte anzugeben, wurde jeweils die Hauptzieldimension eines Projekts verwendet. Im Kanton *Zug* hatten 50 Prozent der Projekte das Hauptziel, den Einstieg in den Tabakkonsum zu verhindern. 31 Prozent deckten die Dimension Förderung Ausstieg und 19 Prozent den Passivrauchschutz ab. In den Kantonen *Zürich* und *St. Gallen* war die Schwerpunktsetzung ähnlich. *Uri* und *Solothurn* setzten dagegen den Schwerpunkt eher bei der Förderung des Ausstiegs. Insgesamt kam der Verhinderung des Einstiegs und der Förderung des Ausstiegs das grösste Gewicht zu. Der Passivrauchschutz war innerhalb der kantonalen Programme weniger bedeutend. Ein Grund dafür ist, dass beim Passivrauchschutz nationale Regelungen bestehen und diese grossmehrheitlich eingehalten werden.

D 3.3: Ziele der kTPP

kTPP	Zieldimensionen			Epistemic Community als Zielsetzung	Flächen-deckung als Zielsetzung	Evidenzbasierte Tabakprävention als Zielsetzung
	Verhinderung Einstieg	Förderung Ausstieg	Passivrauchschutz			
ZG	50%	31%	19%	Ja, aufzubauen	Nein	Ja
UR	42%	50%	8%	Ja, aufzubauen	Nein	Ja
SO	39%	42%	19%	Ja, aufzubauen	Nein	Ja
SG	50%	31%	19%	Ja, aufzubauen	Nein	Ja
ZH	46%	39%	15%	Ja, bestehend	Nein	Ja

Quelle: Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e.

Das Ziel, evidenzbasierte Tabakprävention umzusetzen, wurde in allen kTPP verfolgt. Alle Projekte sowie die Programme wurden fortlaufend selbstevaluiert, was dazu beitrug, dass fakten- und ergebnisorientiert gearbeitet wurde. In den meisten Programmen hatten zudem nationale Projekte, welche als sogenannte Typ-II-Projekte in die Programme integriert waren, erhebliche Bedeutung. Diese Projekte wurden systematisch fremdevaluiert. Dasselbe gilt auch für zahlreiche Typ-III-Projekte. All diese Massnahmen trugen zur Zielsetzung einer evidenzbasierten Tabakprävention bei. Kein kTPP hat sich dagegen explizit die Zielsetzung „Flächendeckung“ gesetzt.<sup>2</sup> Im Kanton *Zürich* bestand aufgrund der regionalen Suchtberatungsstellen die Grundvoraussetzung, um Tabakprävention flächendeckend zu etablieren. Auch andere Kantone bemühten sich, möglichst viele Gemeinden in das kTPP zu integrieren. Allerdings ist dies nicht immer gelungen. So konnten im Kanton *Zug* trotz grossem Engagement bis Ende 2015 erst drei von elf Gemeinden ins kTPP eingebunden werden.

### 3.3.3 Anzeichen einer Epistemic Community

Epistemic Communities sind Experten-Netzwerke, welche ein hohes Niveau professioneller Normen teilen und einen hohen Status geniessen. Wie in Abschnitt 2.6 beschrieben wurde, sind solche Epistemic Communi-

<sup>2</sup> Dies war auch keine Vorgabe des TPF.



ties einerseits für das Mainstreaming des Themas Tabak wichtig. Andererseits können Teilnehmende der Epistemic Communities politische Entscheide durch das Einbringen der eigenen Expertise beeinflussen. Die Akteurnetzwerke der kTPP können nicht zum Vornherein als Epistemic Communities verstanden werden. Die Unterlagen zeigen aber, dass die Verantwortlichen sich tatsächlich darum bemüht haben, als Experten-Netzwerk innerhalb des Kantons zu agieren und auch wahrgenommen zu werden. In den kTPP von *Zug, Uri* und *Solothurn* und am weitesten fortgeschritten im kTPP *St.Gallen* kann davon ausgegangen werden, dass die Epistemic Communities erfolgreich angestossen wurden (vgl. Darstellung D 3.3). Jährlich stattfindende Workshops werden dazu genutzt, das Experten-Netzwerk zu stärken, indem gemeinsame Ziele definiert und Fachwissen aufgebaut werden. Besonders erfolgreich sind Experten-Netzwerke dort, wo es gelingt, verschiedene Partner aus unterschiedlichen Kontexten zu integrieren und auch Einfluss auf die Politik zu nehmen. Investitionen in den Aufbau einer Epistemic Community sind besonders bei mandatierten Netzwerken wichtig. Züri Rauchfrei ist es bereits gelungen, eine Epistemic Community aufzubauen, da Züri Rauchfrei und die weiteren in der Tabakprävention aktiven Partner seit Jahren sehr eng zusammenarbeiten.

### 3.4 Mobilizing

In diesem Abschnitt stehen Fragen nach den Unterstützungsmechanismen der Netzwerke der kTPP im Zentrum. Die Literatur weist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Prozesse hin, welche etabliert werden, um die Unterstützung/das Engagement der Akteure zu sichern (Agranoff und McGuire 2001). Ergänzend dazu betrachten wir hier auch die Kompetenz und die Ressourcen, welche Netzwerkmanager haben müssen, um die Netzwerkpartner zu mobilisieren und deren Arbeit optimal zu unterstützen.

#### 3.4.1 Unterstützungsmechanismen innerhalb der Netzwerke

Darstellung D 3.4 veranschaulicht, dass die Programmleitung von acht der vierzehn Ende 2015 aktiven kTPP innerhalb der Verwaltung angesiedelt war. In sechs kTPP lag die Programmleitung ausserhalb der Verwaltung.

D 3.4: Wo ist die Programmleitung angesiedelt?

Leitung	ZG	SO	UR	SG	ZH	VS	TG	BS	JU	VD	FR	BL	NE	TI
Innerhalb Verwaltung	X	X	X*	X*				X				X	X	X
Ausserhalb Verwaltung					X	X	X		X	X	X			

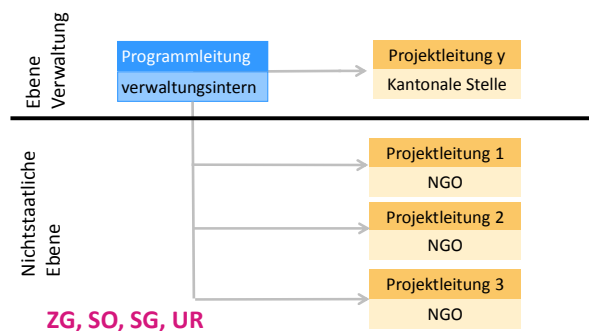
Quelle: Gesuche an den TPF. \* Gesundheitsförderung Uri und ZEPRA sind Teil der Verwaltung.

Folgende Vorteile einer verwaltungsinternen Programmleitung können vermutet werden:

- Eine Programmleitung innerhalb der Verwaltung hat möglicherweise grössere Chancen auf einen politischen Rückhalt, der über die Grenzen des zuständigen politischen Departements hinausreicht.
- Programmleitungen, die innerhalb der Verwaltung angesiedelt sind, haben möglicherweise einen besseren Überblick über Präventionsthemen, welche die Verwaltung betreffen. Zudem kennen sie sich möglicherweise in den politischen Abläufen besser aus. Dieses Wissen ist wichtig, um Anknüpfungspunkte zu anderen Settings und Gesundheitsthemen zu finden. Zudem erleichtert es den Zugang zu neuen Partnern und Zielgruppen für das kTPP.

- Das Mainstreaming in der Verwaltung gestaltet sich mit einer verwaltungsinternen Ansiedlung der Programmleitung einfacher, denn der Zugang zu den anderen Ämtern ist einfacher. Allianzen innerhalb der Verwaltung können leichter gebildet werden.
- Schliesslich stehen alle projektleitenden NGO im Programm auf derselben hierarchischen Stufe. Dies kann helfen, Konflikte zu vermeiden, beziehungsweise Lösungen bei Auseinandersetzungen zu finden.

#### D 3.5: Veranschaulichung Programmleitung innerhalb der Verwaltung

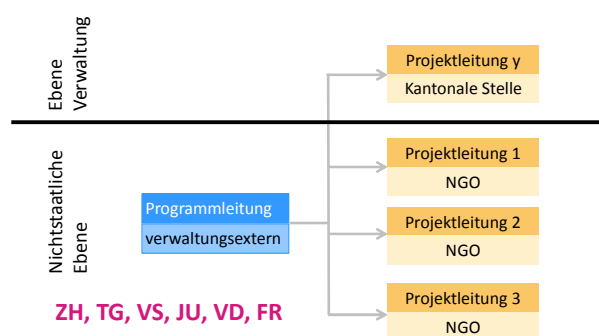


Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der Gesuche an den TPF.

Folgende Vorteile einer verwaltungsexternen Programmleitung sind dagegen zu vermuten:

- Programmleitende in der entsprechenden (eventuell thematischen) Fachstelle haben möglicherweise eine höhere Legitimation als Mitarbeitende der Verwaltung, da sie vielfach über eine grosse Fachkompetenz im Thema verfügen. Dies ist für die interne Legitimität der Programmleitung sehr wichtig.
- Bei einer verwaltungsexternen Programmsteuerung ist die Gefahr gering, dass Programmverantwortliche mit anderen Aufgaben betraut und von diesen vereinnahmt werden. Dies kann in der öffentlichen Verwaltung vorkommen.
- Weiter hat die verwaltungsexterne Programmleitung eine grössere Unabhängigkeit von politischen Präferenzen als eine verwaltungsinterne Stelle. So hat sie die Freiheit, Projekte zu lancieren, welche möglicherweise keine politische Mehrheit finden würden. Weiter hat ein Wechsel an der Departementsspitze keine grösseren Auswirkungen auf die Arbeit der NGO.

#### D 3.6: Veranschaulichung Programmleitung ausserhalb der Verwaltung



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der Gesuche an den TPF.

Insgesamt gilt es aber, festzuhalten, dass die bisher verfügbaren Fremdevaluationen keinen Zusammenhang zwischen der Ansiedlung der Programmleitung und den Wirkungen des Programms festgestellt haben (Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e). Wichtig ist hingegen, dass sowohl die relevanten Stellen in der Verwaltung als auch die massgeblichen Partner ausserhalb der Verwaltung gut in die strategische und die operative Programmleitung eingebunden sind. Zudem müssen die Verantwortlichen über grosses Fachwissen und ein stabiles Netzwerk zu den relevanten Akteuren der Tabakprävention verfügen, um erfolgreich zu sein. Ausserdem ist bei verwaltungsexternen Programmleitungen ein gut vernetzter Fürsprecher des Programms innerhalb der Verwaltung wichtig, um gewisse Massnahmen wie beispielsweise ein Mainstreaming in der Verwaltung durchzuführen.

### 3.4.2 Ressourcen der Programmleitung

Die Literatur weist darauf hin, dass ein durchsetzungsfähiger Netzwerkmanager über eine hohe interne Legitimität verfügen muss (vgl. Abschnitt 2.4). Grundlage der Legitimität ist in erster Linie Fachkompetenz und ein Netzwerk zu den relevanten Akteuren der Tabakprävention. Damit Legitimität erworben und weiterentwickelt werden kann, damit die notwendigen Kontakte gepflegt und damit die Partner im kTPP fachgerecht unterstützt werden können, ist es aus Sicht der Evaluation auch wichtig, dass eine Programmleitung über ausreichend Ressourcen für die Steuerung des Programms und für die Unterstützung der Projektleitenden verfügt.<sup>3</sup> Nachfolgende Darstellung D 3.7 gibt einen Überblick über die Ressourcenausstattung der Programmleitenden in den fünf kTPP mit abgeschlossenen Fremdevaluationen.

Die Daten beruhen auf den Angaben der Programmverantwortlichen, welche oftmals keine klare Unterscheidung zwischen ihrer Funktion als Programmleitende und ihrer Funktion als Projektleitende machten. Eine Ausnahme bildet die Programmleitung des *kTPP St. Gallen*, die ausweist, dass 90 Stellenprozente für die Programmassistenz (Sachbearbeitung), 20 Stellenprozente für die Administration der operativen Programmleitung, 5 Stellenprozente für die eigentliche operative Programmleitung und 3 Stellenprozente für die strategische Programmleitung eingesetzt wurden. Die strategische Programmleitung lag beim Vorsteher des Amtes für Gesundheit, die operative Programmleitung bei einem leitenden Mitarbeitenden der ZEPRA. Drei Projekte wurden vom Programmleiter selber geführt. Die für die Umsetzung dieser Projekte benötigten Ressourcen waren nicht in den Ressourcen der Programmleitung integriert, sondern separat ausgewiesen.

D 3.7: Überblick Ressourcen Programmleitung

	ZG	SO	UR	SG	ZH
Stellenprozent Pensum Programmleitung (PL)	75%	40%	40%	118%	115%
Anzahl Projekte, die durch PL gesteuert	3 von 15	2 von 18*	5 von 14	3 von 11	14 von 19*
Budget für Projekt S (Steuerung) in CHF	305'000	275'200	180'000	520'000	686'000
Steuerungsbudget in % des Gesamtbudgets	26%	17%	23%	23%	22%

Quelle: Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e. \* Die Zahlen stammen aus den Programmunterlagen und beziehen sich auf den Beginn der kTPP.

Im Kanton *Zug* waren insgesamt 75 Stellenprozente für die Steuerung des Programms und die Leitung der drei Projekte die durch das Gesundheitsamt selber umgesetzt wurden, budgetiert. In *Solothurn* wurden insgesamt 40 Stellenprozente für die Steuerung des Programms und die Leitung der zwei Projekte, die von der programmleitenden Person selber umgesetzt wurden, ausgewiesen. In *Uri* standen ebenfalls 40 Stellenpro-

<sup>3</sup> Diese Erkenntnis lässt sich nicht aus der Theorie ableiten. Wir ziehen sie aus der Evaluation diverser vergleichbarer Bundesprogramme (vgl. Kapitel 4).

zente für die Steuerung des kTPP und die Leitung von fünf eigenen Projekten zur Verfügung. Im kTPP *Zürich* waren 115 Stellenprozente für die Steuerung und die Leitung von 14 der 19 Projekte budgetiert.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass alle Programmleitenden – in unterschiedlichem Ausmass – auch Projektleitungsfunktionen übernommen haben. Dies macht auch die nachfolgende Darstellung D 3.8 deutlich.

D 3.8: Anzahl der Projektleitungen von Programmleitenden

Kanton	Programmleitung	Anz. eigene Projekte	Anz. Projektpartner
ZG	Amt für Gesundheit	3	6 (inkl. andere Abteilungen innerhalb des Amtes für Gesundheit)
SO	Amt für soziale Sicherheit	2	9
UR	Gesundheitsförderung Uri	5	6
SG	ZEPRA	3	4
ZH	Züri Rauchfrei	14	3

Quelle: Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e.

In den kTPP *Zug*, *Solothurn* und *St.Gallen* führten die Programmleitenden selber nur einen kleinen Teil der Projekte durch. In *Zürich* übernahm dagegen die Programmleitung die Verantwortung für einen Grossteil der Umsetzungsprojekte selbst. Eine Folge dieser Verantwortungszuteilung war auch eine grosse Varianz in der Anzahl Partner, die direkt in die Umsetzung des kTPP involviert waren. In *Zürich* waren es nur drei Partner, in *Solothurn* deren neun.

Wenn, wie in *Zürich*, ein Grossteil der Projekte von der Programmleitung selber umgesetzt wird, benötigt die Programmsteuerung und die Unterstützung der anderen Projektleitenden entsprechend weniger Ressourcen. Die anderen Kantone hatten mehr externe Projektleitende in ihre Programme integriert, die geführt und unterstützt werden mussten. Wie aus Darstellung D 3.7 ersichtlich wird, variierte das Vierjahresbudget für das Steuerungsprojekt von Kanton zu Kanton stark. Im kTPP *Uri* betrug das Steuerungsbudget 180'000 Franken. Aus vergleichender Perspektive sind die Kosten mit 23 Prozent des Gesamtbudgets im mittleren Bereich. Das kTPP *Solothurn* wies mit 275'200 Franken und einem Anteil von 17 Prozent Steuerungskosten am Gesamtbudget den tiefsten Wert aus. Die Steuerungsaktivitäten beziehungsweise die von der Programmsteuerung erbrachten Leistungen waren jedoch aus vergleichender Perspektive relativ gering. Das kTPP *Zug* wies mit 26 Prozent Kostenanteil für Steuerung und Koordination einen relativ hohen Wert aus, dem stand aber auch eine intensive Aktivität der Programmsteuerung gegenüber. Im Kanton *St. Gallen* betrugen die Steuerungskosten 520'000 Franken (23% des Gesamtbudgets). Auch in diesem Kanton wurde die Programmleitung von der Fremdevaluation als kompetent und effektiv beurteilt. Der Programmleiter hatte bei verschiedenen Projekten, in denen Unterstützungsbedarf vorhanden war, eingegriffen und die Projektleitenden wirksam unterstützt. Im kTPP *Zürich* war der Kostenanteil für Steuerung und Koordination bei 22 Prozent, was aus vergleichender Sicht im mittleren Bereich liegt. Der Programmleiter hat fast alle Projekte selber geleitet und die Zusammenarbeit mit den drei externen Projektleitenden beschränkte sich auf das Einfordern von Selbstevaluationsunterlagen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Programmleitung unbestrittenermassen über ein gewisses Ausmass an Ressourcen verfügen können muss. Das Ausmass hängt von der Anzahl der Programmpartner und von der Erfahrung ab, über welche diese verfügen.

### 3.5 Synthesizing

In diesem Abschnitt gehen wir auf die Gefässe und die Prozesse ein, welche die kTPP etabliert haben, um die Kooperation unter den Netzwerkpartnern, aber auch die Kooperation mit Akteuren ausserhalb des Programms zu stärken. Dabei müssen die Entstehungsbedingungen des Netzwerkes berücksichtigt werden. Mandatierte, neue Netzwerke stehen diesbezüglich vor grösseren Herausforderungen als Netzwerke, welche auf eine freiwillige oder etablierte Kooperation zurückblicken können.

#### 3.5.1 Entstehungsbedingungen der Netzwerke

Aus theoretischer Sicht handelt es sich bei den kTPP um mandatierte, vielfach sogar „aufgezwungene“ Netzwerke. Der Metagovernor, das heisst im vorliegenden Fall der TPF, hat die Kantone aufgefordert, im Rahmen der Erarbeitung des Gesuchs für die Unterstützung eines kTPP ein Netzwerk aus Tabakpräventionsakteuren zusammenzustellen. Kenis und Provan (2009) stellten fest, dass bei mandatierten Netzwerken oftmals die interne Legitimität des Netzwerkes zuerst erarbeitet werden muss (vgl. Abschnitt 2.4). Der Netzwerkmanager muss sich dieser Herausforderung bewusst sein und entsprechend handeln. Die Verantwortlichen der Kantone *Uri* konnten beim Aufbau der Unterstützungsstrukturen für ihr Programm nicht auf ein bestehendes kantonales Netzwerk der Tabakprävention zurückgreifen. In den Kantonen *Zug* und *St.Gallen* bestanden dagegen bereits vor den kTPP enge Kontakte zwischen den kantonalen Stellen und den aktiven Partnerinstitutionen (insbesondere kantonale Lungenligen). Im Kanton *Solothurn* gab es ebenfalls bereits vor dem kTPP ein Netzwerk, allerdings waren die Verantwortlichen des Kantons nicht Teil davon. Im Kanton *Zürich* stellte sich die Situation nochmals anders dar: Dort ist Züri Rauchfrei seit Jahren integraler Bestandteil des Stellenverbunds „Suchtprävention im Kanton Zürich“, welcher acht kantonsweit tätige Fachstellen sowie acht regionale Suchtpräventionsstellen mit einem breiten Angebot für ihre jeweilige Region umfasst. Entsprechend diesen unterschiedlichen Entstehungsbedingungen haben die kTPP die in den nachfolgenden Abschnitten diskutierten Kooperationsgefässe und -prozesse geschaffen.

#### 3.5.2 Prozesse der Kooperation innerhalb der kTPP

Nachfolgende Darstellung D 3.9 gibt einen Überblick über die etablierten Kooperationsgefässe und -prozesse der kTPP.

D 3.9: Gefässe und Prozesse zur Förderung der internen Legitimität

	Sitzungen/ Austausch Arbeitsgruppe	Workshops	Einfordern Selbst- evaluationen	Bilateraler Austausch Selbstevaluationen	Infomail	Controlling Selbst- evaluationen
<b>ZG</b>	1 Mal/Jahr	✓	✓	✓	✗	✓
<b>UR</b>	Keine	✗	✓	✓	✗	✓
<b>SO</b>	3 Mal/Jahr	✓	✓	✓	✓	(✓)
<b>SG</b>	4 Mal/Jahr	✓	✓	✓	✗	✓
<b>ZH</b>	Keine*	✗	✓	✗	✗	✗

Quelle: Sager et al. 2015a, Sager et al. 2015b, Sager et al. 2015c, Sager et al. 2015d, Sager et al. 2015e.

Legende: ✓ = durchgeführt, ✗ = nicht durchgeführt, (✓) = teilweise durchgeführt, \* In Zürich bestehen Arbeitsgruppen unabhängig vom kTPP.

Arbeitsgruppen, also Gremien, in welchen Fragestellungen des Programms mit den Programmpartnern diskutiert werden, bestanden in vier der fünf kTPP, für welche bisher ein Fremdevaluationsbericht zur Verfügung steht. Im kTPP *Zug* trafen sich die Projektleitenden des Programms einmal im Jahr. Im kTPP *Solothurn* setzten sich die Projektleitenden ebenfalls einmal im Jahr zusammen. Zudem fanden aber jährlich mehrere

Sitzungen der Mitglieder der Akteurnetzwerke statt. Im kTPP *St.Gallen* fanden vierteljährlich Sitzungen der operativen Programmleitung und der Projektleitenden statt, um Fragestellungen der Programmumsetzung zu diskutieren. Diese Gremien trugen dazu bei, dass die Projekte in den entsprechenden Bereichen zügig umgesetzt werden konnten. Probleme wurden frühzeitig erkannt und Verzögerungen wurden vermieden, da von Beginn weg alle relevanten Akteure einbezogen waren.

Der TPF verlangt von allen kTPP eine Selbstevaluation. In diesem Zusammenhang pflegten die Zuständigen der meisten Kantone einen bilateralen Austausch zwischen Programmleitung und Projektleitenden. Die Programmleitungen der kTPP *Zug*, *Uri*, *St.Gallen* und teilweise *Solothurn* führten auch ein Controlling der Angaben der Projektverantwortlichen in den Selbstevaluationen durch. Dazu lasen und kommentierten sie die ausgefüllten Selbstevaluationen der Projektleitenden und baten bei Unklarheiten um Ergänzungen.

Die Mehrheit auch jener kTPP, zu denen noch keine Fremdevaluation vorliegt, führten zudem jährlich einen Selbstevaluationsworkshop durch. Die Verantwortlichen bewerteten dieses Gremium einerseits als hilfreich für die Entwicklung des Zusammengehörigkeitsgefühls unter den Programm- und den Projektleitenden. Andererseits sei das Gefäss auch geeignet für die Diskussion von Problemen, die sich bei einzelnen Projekten ergeben haben. Der Austausch unter den Projektleitenden machte oftmals deutlich, dass ähnliche Problemstellungen in verschiedenen Zusammenhängen angetroffen wurden, sodass Lösungsvorschläge ausgetauscht werden konnten. Auch wurden die Projektleitenden auf Synergien aufmerksam, die sich mit anderen Projekten ergaben. In *Uri* wurden die Selbstevaluationen bilateral besprochen, da die Programmleitung der Ansicht war, ein Workshop sei für die Diskussion der Selbstevaluationen nicht zielführend. Stattdessen wurde dem bilateralen Austausch mehr Gewicht beigemessen.

In *Zug* führte die Programmleitung über die Selbstevaluation hinaus regelmässig und mehrmals im Jahr Gespräche mit den involvierten Partnern. Auch in *St.Gallen* nahm der Programmleiter seine Leitungsfunktion diesbezüglich ebenfalls aktiv wahr. In *Solothurn* verschickte die Programmleitung vierteljährlich Infomails zum Programm und zu Neuigkeiten, die sich diesbezüglich ergaben, an alle Projektleitenden des kTPP. Einzig im Kanton *Zürich* erfolgte die Erarbeitung der Selbstevaluation ohne bilateralen Austausch zwischen den Projektverantwortlichen und dem Programmleiter. Der Programmleiter des *Zürcher kTPP* war aber aufgrund des Stellenverbunds „Suchtprävention im Kanton Zürich“ mit den relevanten kantonalen Akteuren gut vernetzt und in vielen Arbeitsgruppen dabei, sodass von zahlreichen informellen Kontakten mit den Projektpartnern ausgegangen werden kann.

### 3.5.3 Prozesse der Kooperation mit weiteren Akteuren

Insgesamt ist der Eindruck entstanden, dass die kTPP in der ersten Programmphase auf der Ebene der Projekte mit sehr vielen Akteuren kooperiert haben. In den Kantonen wurden neue Settings angesprochen, in welchen mit neuen Partnern zusammengearbeitet wurde. Bestehende Projekte wurden so ausgebaut, dass neue Kooperationen mit weiteren Akteuren möglich wurden. Eher wenig Beachtung wurde dagegen dem Einbezug von neuen Akteuren in den Gremien geschenkt. Im Kanton *St.Gallen* erfolgte der Einbezug externer Partner über die strategische Begleitgruppe und die Arbeitsgruppe Vollzug. Das kTPP *Zug* verfügte über eine Begleitgruppe, welche zu Beginn des Programms mehrmals im Jahr tagte. Als die wesentlichen strategischen Entscheide gefällt waren, traf sich das Gremium noch einmal im Jahr. In der Begleitgruppe wurden Zuständigkeiten für übergeordnete Aufgaben und Fragen der Zusammenarbeit der Projektleitenden diskutiert. Aufgrund der Integration von *Züri Rauchfrei*, das heisst der Programmleitung des kTPP des Kantons Zürich, in den Stellenverbund „Suchtprävention im Kanton Zürich“ waren externe Akteure im Kanton Zürich von Anfang an in das Tabakpräventionsnetzwerk eingebunden. So bestanden diverse thematische Arbeitsgruppen, in welchen neben *Züri Rauchfrei* auch weitere Akteure der Tabakprävention mitwirkten, die nicht Teil des

kTPP waren. Insbesondere konnte das kTPP von der guten Verankerung der regionalen Suchtpräventionsstellen profitieren. Diese haben seit Jahren den gesetzlichen Auftrag, Suchtprävention in ihren Regionen umzusetzen. Auch bezüglich Öffentlichkeitsarbeit und bei Rückfragen aus der Bevölkerung sind die regionalen Suchtpräventionsstellen Anlaufstellen und übernehmen wichtige Beratungsfunktionen. Diese enge Beziehung von Züri Rauchfrei zu diesen Stellen hat den Zugang des kTPP zu den Regionen, den Gemeinden, den Schulen und zur Bevölkerung erleichtert.

## 4 Erfahrungen vergleichbarer Bundesprogramme

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Erfahrungen, welche im Rahmen der kantonalen Tabakpräventionsprogramme mit dem Netzwerkmanagement gesammelt wurden, systematisch aufgearbeitet. In diesem Kapitel wird der Fokus ausgeweitet und es werden die diesbezüglichen Erfahrungen folgender vergleichbarer nationaler Programme vorgestellt.

*Kantonale Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht (KAP):* Diese Programme werden von Gesundheitsförderung Schweiz unterstützt und gehen seit 2007 das Problem Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen aktiv an. Heute beteiligen sich zwanzig Kantone daran.<sup>4</sup>

*Nationales Projekt Via (Via):* Dieses Programm wird von Gesundheitsförderung Schweiz seit 2011 durchgeführt. Aktuell beteiligen sich zehn Kantone daran. Es leistet auf der individuellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ebene einen Beitrag zum gesunden Altern in der Schweiz.<sup>5</sup>

*Programm Pärke von nationaler Bedeutung (Pärke):* Im Rahmen dieses Programms unterstützt das Bundesamt für Umwelt seit 2008 Pärke von nationaler Bedeutung, die sich durch schöne Landschaften, eine reiche Biodiversität und hochwertige Kulturgüter auszeichnen.<sup>6</sup>

Die Expertise zur Analyse dieser Programme wurde einerseits durch Rückgriff auf verfügbare Studien und Evaluationsberichte erworben (Fässler et al. 2014; Fässler et al. 2015; Wight et al. 2015). Andererseits wurde ein Workshop durchgeführt, an welchem Mitarbeitende des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern und von Interface Politikstudien Forschung Beratung teilnahmen, welche beratend oder evaluierend an den genannten Programmen mitgewirkt haben.

Die Analyse der oben genannten drei Programme erfolgte analog der Analyse der kTPP entlang der vier Dimensionen des Netzwerkmanagements Activating, Framing, Mobilizing und Synthesizing.

### 4.1 Kantonale Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht

Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz ist auf nationaler Ebene für die Steuerung und Finanzierung der Kantonalen Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht (KAP) zuständig. Aktuell führen zwanzig Kantone ein KAP mit dem Ziel durch, den Anteil der Bevölkerung mit einem gesunden Körpergewicht zu erhöhen und den Trend zu immer mehr übergewichtigen Kindern und Jugendlichen zu bremsen.

#### 4.1.1 Activating

In den KAP werden drei Akteurguppen mittels unterschiedlicher Strukturen eingebunden. Erstens sind Regierungsräte respektive Amtsleitende in den Steuerungsgremien der Programme vertreten mit dem Ziel, die Förderung eines gesunden Körpergewichts auf der politischen Agenda zu halten und die Interventionen nachhaltig und breit zu verankern. Zweitens gibt es für die Projektleitenden teilweise Projektgremien zwecks

<sup>4</sup> Vgl. <https://gesundheitsfoerderung.ch/public-health/ernaehrung-und-bewegung-bei-kindern-und-jugendlichen/kantonale-aktionsprogramme.html> (Zugriff: 6.6.2016)

<sup>5</sup> Vgl. <https://gesundheitsfoerderung.ch/public-health/gesundheitsfoerderung-fuer-aeltere-menschen/projekt-via.html>. (Zugriff: 16.6.2016)

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.bafu.admin.ch/landschaft/14534/15821/15839/index.html?lang=de> (Zugriff: 16.6.2016)



Umsetzung von Interventionen. Drittens sind verschiedene Multiplikatoren, die Kontakt mit der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen haben (z.B. Hebammen, Mütter- und Väterberatende, Ärzteschaft, Schulvertretende, Repräsentanten aus dem Migrationsbereich), entweder in Programm- oder Projektgremien eingebunden oder werden anlässlich von Netzwerktreffen mobilisiert. Die Netzwerktreffen dienen dazu, den Austausch zwischen den relevanten Akteuren zu fördern.

Das Mainstreaming des gesunden Körpergewichts in der Kantonsverwaltung wird durch die Einbindung von Mitarbeitenden aus anderen Departementen in den KAP-Gremien respektive den Einsitz der KAP-Mitarbeitenden in relevanten Arbeitsgruppen in anderen Departementen sichergestellt. Dem Mainstreaming kommt bei den policy-bezogenen Aktivitäten der KAP erhebliche Bedeutung zu.

#### 4.1.2 Framing

Alle KAP verfügen über ein Programmkonzept, welches eine gemeinsame Vision sowie Ziele und Aktivitäten auf den vier Ebenen Interventionen, Policy, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit enthält. Dieses Konzept sowie die verschiedenen Vernetzungsstrukturen haben die Entstehung einer Epistemic Community gefördert, weil die Aktivitäten der einzelnen Akteure einen gemeinsamen Rahmen erhalten haben. Auch untersuchen die Verantwortlichen von Gesundheitsförderung Schweiz die Konzepte der Kantone daraufhin, ob sie die neuesten Erkenntnisse betreffend die Prävention im Bereich des gesunden Körpergewichts bei Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Gesundheitsförderung Schweiz lässt dazu regelmässig einen Bericht verfassen, der den „State of the Art“ zusammenfasst (Schopper 2010). Dabei wird unter anderem regelmässig auf die Bedeutung der Chancengleichheit hingewiesen. Als Hemmnis für die Bildung einer Epistemic Community haben sich einerseits die heterogenen Interessen verschiedener Netzwerkpartner erwiesen. Andererseits war es schwierig, die nur am Rande an der Thematik interessierte Netzwerkpartner einzubeziehen.

#### 4.1.3 Mobilizing

Die KAP sind in 16 Kantonen im Gesundheitsdepartement und in vier Kantonen in einer Stiftung, einer Liga oder einem Zweckverband angesiedelt. Um die Legitimität der Programmleitung innerhalb und ausserhalb der Verwaltung zu garantieren, hat sich die Arbeitsteilung zwischen einer strategischen Leitung und einer operativen Leitung bewährt. Die strategische Leitung stellt den Kontakt zu den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung sicher, während die operative Leitung die Umsetzung der Interventionen begleitet und die Vernetzung der Umsetzungsakteure und Mittler gewährleistet. Eine unklare Regelung der Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen diesen beiden Leitungsfunktionen sowie ein zu starkes Engagement der operativen Leitung in der Programmumsetzung haben sich in einzelnen Kantonen als Hemmnis für die Mobilisierung erwiesen.

Wie die kTPP legen auch die KAP grossen Wert auf eine jährliche und umfassende Selbstevaluation. Gesundheitsförderung Schweiz stellt dazu ein ausführliches Formular zur Verfügung, das die Kantone jährlich ausfüllen müssen. Der Umfang der in diesem Zusammenhang zu liefernden Angaben wurde zwar oft kritisiert. Es ist aber unbestritten, dass die Selbstevaluation der KAP und die regelmässige Prüfung des „State of the Art“ zu evidenzbasierten Evaluationsaktivitäten beitragen.

#### 4.1.4 Synthesizing

Bei den KAP handelt es sich grundsätzlich um mandatierte Netzwerke. Um die Kooperation der Netzwerkpartner und der Akteure ausserhalb des Programms zu fördern, haben sich fünf Prozesse als erfolgsversprechend erwiesen: Erstens haben die KAP relevante Akteure möglichst früh identifiziert und deren Bedürfnisse einbezogen. Zweitens stellen sie einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen Akteuren mittels Internetplattformen, E-Mails, Vernetzungstreffen und persönlicher Kontakte sicher. Drittens haben die KAP ge-

meinsame Interventionen und Botschaften mit ihren Netzwerkpartnern entwickelt. Viertens beraten die KAP die Netzwerkpartner bei der Umsetzung von Projekten. Fünftens fördern die KAP die Sichtbarkeit der Netzwerkpartner durch die Bekanntmachung des Programms und der Aktivitäten der Netzwerkpartner in verschiedenen Medien. Als Herausforderung hat sich in den letzten Jahren erwiesen, das Interesse des Netzwerkes an der Thematik Gesundes Körpergewicht über Jahre aufrecht zu erhalten.

#### 4.1.5 Fazit

Die KAP verfügen über erfolgreiche Strukturen und Prozesse, um die Netzwerkpartner zu mobilisieren und zur Kooperation zu bewegen. Es ist ihnen gelungen, als Epistemic Community zum Thema Gesundes Körpergewicht anerkannt zu werden. Dabei gilt es allerdings, zu berücksichtigen, dass etliche KAP in der Zwischenzeit auf eine Laufzeit von bis zu zehn Jahren zurückblicken können. Als grösste Stolpersteine haben sich eine unklare Aufgabenteilung in der Programmleitung, mangelnde Bereitstellung von Ressourcen fürs Programmmanagement sowie zu heterogene respektive nachlassende Interessen der Netzwerkpartner erwiesen. Gesundheitsförderung Schweiz hat ihre Erfahrungen mit der Programmsteuerung im Juli 2016 in Form von „Rahmenbedingungen für ein Kantonales Aktionsprogramm“ aufgearbeitet und acht übergeordnete Grundsätze formuliert (Amstad et al. 2016: 5). Diese Grundsätze „vereinen die zentralen Elemente des erprobten KAP-Modells“ und sind in Zukunft verbindliche Rahmenbedingungen für die Förderung.

## 4.2 Nationales Projekt Via

Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz ist auf nationaler Ebene für die Steuerung und Finanzierung des Nationalen Projekts Via zuständig. Momentan nehmen zehn Kantone am Projekt teil. Das Projekt dauert noch bis Ende 2016. Anschliessend soll das Projekt Via in ein Nationales Programm überführt werden. Ziel des Projekts ist es, Kantone dabei zu unterstützen, Best-Practice-Projekte im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention im Alter umzusetzen.

### 4.2.1 Activating

In den Partnerkantonen von Via sind erstens die Verantwortlichen der nationalen Ebene, also Gesundheitsförderung Schweiz als strategische Projektleitung und Public Health Services als operative Projektleitende, eingebunden. Zweitens sind die kantonalen Verantwortlichen für die Alterspolitik integriert. Das sind – je nach Kanton – entweder Personen aus der kantonalen Verwaltung oder Vertretungen der kantonalen Pro Senectute. Weiter sind Vertreter/-innen von Gemeinden, in deren Verantwortungsbereich oftmals die Gesundheitsförderung und Prävention für ältere Menschen liegt, Spitexorganisationen sowie weitere Fachleute in Via eingebunden. Schliesslich wird auch der Integration der Senioren/-innen selber sowie ihrer allfälligen Organisationen grosse Bedeutung beigemessen. Die Pro Senectute nimmt in verschiedenen Kantonen eine Schlüsselrolle ein, sie hat häufig die operative Programmleitung inne. Die strategische Leitung liegt bei den Verantwortlichen in der kantonalen Verwaltung.

Mainstreaming in der Verwaltung betreibt Via bisher kaum. In gewissen Kantonen sind jedoch die politischen Rahmenbedingungen dafür günstiger als in anderen. Beispielsweise ist es im Kanton Bern gesetzlich geregelt, dass alle Gemeinden ein Altersleitbild erstellen müssen. Dies macht es der Programmleitung einfacher, kantonale und kommunale Verwaltungen zur Kooperation zu gewinnen.

### 4.2.2 Framing

Im Rahmen von Via wurden bisher keine formalen Regeln der Zusammenarbeit fixiert. Die Kantone sind völlig frei in der Wahl der Massnahmen, die sie umsetzen wollen, da die nationalen Leitungsgremien keine

spezifischen Vorgaben definieren. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Kantone die Aktivitäten selber finanzieren. Die nationale Projektleitung unterstützt die Umsetzung also nicht mit Geld, sondern mit Dienstleistungen. Dazu gehören Leitlinien und Empfehlungen sowie weitere Dokumente, welche die Umsetzung durch die Kantone erleichtern und zu einem gemeinsamen Problemverständnis und zu einer analogen Herangehensweise beitragen. Gesundheitsförderung Schweiz bietet den Kantonen zudem Beratungen an, welche durch eine beauftragte Organisation durchgeführt werden. Die Kantone regeln die Zusammenarbeit meistens mit Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und Pro Senectute, in welchen auch konkrete Zielsetzungen fixiert sind.

Die nationale Vision von Via lautet: „Mit dem Projekt Via wollen wir die Gesundheit älterer Menschen fördern, ihre Autonomie stärken und damit ihre Lebensqualität erhalten und wenn möglich verbessern. Ältere Menschen sollen möglichst lange gesund und in ihrem vertrauten soziokulturellen Netz eingebettet bleiben. Heimeinweisungen sollen hinausgezögert oder vermieden werden und der Anstieg von Pflege-, Krankheits- und Infrastrukturkosten soll gedämpft werden.“ (zit. nach Onlinequelle Nr. 4). Gesundheitsförderung Schweiz als strategische Projektleitung und Public Health Services als operative Projektleitende haben sich klare Ziele für definierte Zeiträume gegeben. Die Kantone setzen sich eigene Ziele. Diese sind nicht in allen Kantonen gleich verbindlich, was die Entstehung einer Epistemic Community erschwert. Anzeichen der Entstehung eines solchen Experten-Netzwerks zeigen sich darin, dass alle Beteiligten politische Entscheidungen ausgehend von der gemeinsamen Vorstellung zu beeinflussen versuchen, dass den älteren Menschen ein selbständiges Leben zu Hause ermöglicht werden soll, dass man dazu unter anderem auf die Ressourcen der älteren Menschen zurückgreifen sollte und dass der Chancengleichheit hohe Beachtung zu schenken ist.

#### 4.2.3 Mobilizing

Die finanziellen wie auch die zeitlichen Ressourcen für die Leitung von Via sind sehr unterschiedlich. Es gibt Kantone, in denen die Programmleitung ein 10-Prozent-Pensum innehat, und Kantone, in denen die Programmleitung aus einer Fachstelle mit mehreren Personen besteht. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten sind in den Kantonen mit grossen Programmen klar geregelt und es bestehen operative und strategische Gremien. Die interne Legitimität der Verantwortlichen ist einerseits dort hoch, wo die zuständigen kantonalen Verantwortlichen auf entsprechende gesetzliche Grundlagen zurückgreifen können. Andererseits verfügen die Mitarbeitenden der Pro Senectute, welche in vielen Kantonen die Programmleitungsfunktion übernommen haben, über hohe thematische Legitimität und Akzeptanz.

#### 4.2.4 Synthesizing

Bei Via handelt es sich um freiwillige Netzwerke in den Kantonen. Das Projekt hat seinen Ursprung im Kanton Bern und in der Stadt Zürich, welche gemeinsam begonnen haben, Projekte im Bereich Gesundheitsförderung im Alter umzusetzen. Später sind weitere interessierte Kantone dazugekommen. Mit dem Einstieg von Gesundheitsförderung Schweiz wurde das Projekt professionalisiert. Es wurde eine Vielzahl von Unterlagen erarbeitet, welche der Stärkung des gemeinsamen Problemverständnisses dienen. Zudem tragen diese Unterlagen zur Bildung der Epistemic Community bei. Die Professionalisierung hat allerdings auch Nachteile: Sie hat nämlich dazu geführt, dass einige ursprünglich interessierte Kantone zögerten oder wieder ausgestiegen sind.

Die Kooperation der Netzwerkpartner wird durch eine Vielzahl von Instrumenten und Gremien gefördert. Um die Partner zu aktivieren, finden zweimal jährlich Erfahrungsaustauschtreffen mit allen Via-Partnerkantonen statt. Innerhalb der einzelnen kantonalen Programme bestehen zudem diverse Vernetzungsgremien. Um externe Partner zu integrieren beziehungsweise deren Wissen einzubeziehen, findet einmal im Jahr ein Netzwerktreffen statt, bei welchem Akteure aus der ganzen Schweiz teilnehmen können.

#### 4.2.5 Fazit

Netzwerkmanagement ist dem Projekt Via ein wichtiges Anliegen. Gesundheitsförderung Schweiz leistet dazu in der Rolle eines Metagovernor – analog dem TPF in der Tabakprävention – wichtige Beiträge in Form von Grundlagen und Dokumenten sowie dadurch, dass es den Kantonen ein Beratungsangebot zur Verfügung stellt. Zudem werden verschiedene Veranstaltungen durchgeführt und unterstützt, welche dem Wissens- und Erfahrungsaustausch der Akteure dienen und die Entstehung einer Epistemic Community auf nationaler Ebene unterstützen. Auf der Ebene der Kantone ist es für den Erfolg der Netzwerke wichtig, dass mit Pro Senectute eine im Themenfeld sehr gut vernetzte und akzeptierte Organisation in die meisten Via-Programme eingebunden ist. Dies unterstützt die Legitimität der verantwortlichen Akteure. Es gibt aber Regionen, in welchen Konkurrenzdenken und Konflikte zwischen den Netzwerkteilnehmenden die Verbreitung von Gesundheitsförderung im Alter erschweren. Zudem haben heterogene Ausgangslagen in den Kantonen und Gemeinden zu sehr unterschiedlichen Programmen mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen geführt. Dies erschwert die Metagovernance durch Gesundheitsförderung Schweiz.

### 4.3 Pärke von nationaler Bedeutung

Verantwortlich für die nationale Steuerung und Finanzierung des Programms Pärke von nationaler Bedeutung ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Momentan nehmen 13 Kantone mit 16 unterschiedlichen Pärken am Programm teil.

#### 4.3.1 Activating

Die Pärkepolitik versteht sich als Bottom-up-Ansatz. Das heisst, der Bund und die Kantone fördern Pärke, die in der Region von sich aus entstanden sind. Damit ein Park das offizielle Label bekommt, braucht es erst eine Machbarkeitsstudie. Darauf aufbauend kann die Parkträgerschaft den Kanton veranlassen, ein Gesuch für die „Errichtung“ eines Parks beim BAFU einzureichen. In einer vierjährigen Errichtungsphase haben die Pärke dann einen Managementplan für einen zehnjährigen Betrieb zu erarbeiten. Der Kanton reicht dann diesen Managementplan, auch Charta genannt, beim Bund ein. Bei einer Genehmigung erhält der Park das sogenannte Parklabel. In allen drei genannten Phasen – Machbarkeitsstudie sowie Gesuchs- und Errichtungsphase – werden die Inhalte mittels partizipativer Ansätze erarbeitet. Konkret werden Arbeitsgruppen gebildet (meist thematisch z.B. zu Landwirtschaft, Natur- und Landschaft usw.) und Grossgruppenveranstaltungen in den Gemeinden und Regionen durchgeführt. Die Charta muss von den Gemeinden genehmigt werden, das heisst, dass in den Gemeinden Abstimmungen darüber stattfinden.

Zentrale Träger eines Parks sind die Gemeinden. Gemäss Pärkeverordnung des Bundes sind die Gemeinden verpflichtet, die Bevölkerung sowie interessierte Unternehmen und Organisationen aus der Region in die Entwicklung des Parkes einzubeziehen. Formal sind die meisten Pärke als Vereine organisiert, an welchen sich Personen, Unternehmen und Organisationen beteiligen können. Um Akteure ausserhalb des Programms zu aktivieren, bestehen auf nationaler Ebene zwei Gremien. Erstens das Netzwerk Schweizer Pärke und zweitens die Parkforschung Schweiz. Das Netzwerk Schweizer Pärke versteht sich als Dachverband der Pärke. Es vertritt die Interessen der Pärke gegenüber der Politik. Das Netzwerk hat eine Geschäftsstelle mit fast einem Dutzend Mitarbeitenden eingerichtet. Das zweite Gremium – Parkforschung Schweiz – hat die Aufgabe, die Forschung in den Pärken zu koordinieren.

Ein spezifisches Pärke-Mainstreaming ist in den kantonalen Verwaltungen bis anhin nicht zu erkennen. Hingegen ist das Netzwerk Schweizer Pärke eine wichtige Plattform für das Mainstreaming zum Thema Pärke

auf nationaler Ebene, das auch dazu beigetragen hat, dass das Parlament vor Kurzem die Mittel für die Pärke erhöht hat.

#### 4.3.2 Framing

Das BAFU schliesst mit den Kantonen eine Programmvereinbarung ab. In den meisten Kantonen sind jene Amtsstellen federführend, welche für Natur- und Landschaftsschutz zuständig sind. Die kantonalen Stellen unterstützen die Parkträgerschaften finanziell und inhaltlich, sie sind aber in der Regel nicht in die operative Umsetzung der Programme integriert. Die Parkträgerschaften sind die eigentlichen „Leistungserbringer“ und müssen die Programmvereinbarung erfüllen. Der Bund unterstützt die Pärke mit Finanzhilfen und verleiht das Parklabel, womit die Pärke die Marke Schweizer Park verwenden dürfen.

In ihrem Management haben die Pärke „strategische Parkziele“ zu definieren, welche möglichst parkspezifisch sein sollten. Ausserdem hat das BAFU ein so genanntes Handbuch für die Pärke ausgearbeitet, welches eine Anleitung gibt, wie die Pärke die Pläne für die Errichtung und den Betrieb zu erstellen haben. Dieses dient dem Framing, indem es Vorschläge für Ziele, Organe und Prozesse enthält. Das Netzwerk Schweizer Pärke stellt auf nationaler Ebene die Epistemic Community dar. Das Netzwerk hat im Parlament auf nationale Ebene und beim BAFU grosses Gewicht.

#### 4.3.3 Mobilizing

Die Parkleitung liegt meistens in den Händen von Vereinen, die aus Gemeinden, Verbänden und NGOs der Region bestehen. Abhängig von der Grösse und der Komplexität eines Parks (Anzahl involvierte Gemeinden, Sprachen usw.) sowie den verfügbaren Mitteln arbeiten auf den Geschäftsstellen vier und mehr Personen. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten der involvierten Gremien und Partner sind in den Statuten klar geregelt. Es bestehen auch Pflichtenhefte für Geschäftsführer, Kommunikationsverantwortliche usw. Aufgrund des demokratischen Aufbaus der Gremien ist zu vermuten, dass die Parkmanager eine relativ hohe interne Legitimität geniessen. Ob die Parkmanager über ausreichende finanzielle und zeitliche Ressourcen für die Führung verfügen, ist gegenwärtig noch unklar, weil eine Evaluation der Pärke aussteht.

Wichtige Elemente des Mobilizings im Programm Pärke sind Besuche von Verantwortlichen des BAFU in einzelnen Pärken oder organisierte Treffen für regionale Partner. Bei diesen Treffen werden meist einzelne Projekte genauer vorgestellt und die Erfahrungen, welche damit gemacht wurden, diskutiert. Es werden einerseits kritische Projekte besucht, deren Wirkungen unklar sind oder die mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind. Andererseits werden Projekte mit Vorzeigecharakter besucht und vorgestellt. Es hat sich gezeigt, dass diese Besuche von allen Beteiligten geschätzt werden, denn gegenseitiges Lernen steht im Zentrum der Treffen. Auch fördern die Treffen den persönlichen Kontakt zwischen den involvierten Personen.

#### 4.3.4 Synthesizing

Die Pärkepolitik des Bundes verfolgt einen Bottom-up-Ansatz. Es handelt sich bei den Pärken also um freiwillige Netzwerke, da sich Gemeinden, die einen Park gründen wollen, zusammenschliessen, um – im Rahmen der Pärkeverordnung – selbst gesetzte Ziele zu erreichen. Dabei sind zwei Arten von Pärken zu unterscheiden. Erstens diejenigen Pärke, die bereits bestanden und auf ein gut funktionierendes Netzwerk zurückgreifen konnten. Zweitens gibt es jene Pärke, die von Grund auf neu entstanden sind. Dort müssen die Verantwortlichen die interne Legitimität erst erarbeiten. Es hat sich gezeigt, dass dies in der zweiten Gruppe von Pärken nicht immer gelungen ist, was zum Abbruch eines Projekts führen konnte.

#### 4.3.5 Fazit

Das BAFU liefert unterschiedliche Unterstützungsleistungen, um die Gemeinden und Regionen zur Lancierung von Pärken zu motivieren: Finanzhilfen, Vollzugshilfen (Handbuch) und zum Teil persönliches Coaching durch BAFU-Mitarbeitende. Dies sind zwar gute und wichtige Unterstützungshilfen. Letztlich überlässt der Bund aber die Gründung von Pärken den Gemeinden und Regionen, ja er setzt dabei sogar relativ hohe Hürden, indem er die direktdemokratische Zustimmung aller beteiligten Gemeinden verlangt.

## 5 Synthese

In den vergangenen Jahren ist es gelungen, das schweizerische Netzwerk der Tabakpräventionsprogramme weiterzuentwickeln. Dem TPF als Metagovernor und den mittlerweile vierzehn eigenständigen kantonalen Tabakpräventionsnetzwerken ist dabei eine wichtige Rolle zugekommen. Vor dem Hintergrund der geplanten Neuordnung der Subventionierung im Präventionsbereich wird der TPF seine Unterstützung der Kantone in Zukunft auf die Programmsteuerung fokussieren. In den vorangegangenen Kapiteln haben wir aufbauend auf der verfügbaren theoretischen Literatur die bisherigen Erfahrungen der kantonalen Tabakpräventionsprogramme sowie anderer nationaler Programme zum Thema Programmsteuerung und Netzwerkmanagement aufgearbeitet, um daraus für den TPF Empfehlungen für eine möglichst zielführende Metagovernance der kTPP zu formulieren.

Im nachfolgenden Abschnitt 5.1 fassen wir die wesentlichen Erkenntnisse der Analyse zusammen. In Abschnitt 5.2 stellen wir darauf aufbauend einen Kriterienraster für die Vergabe der Mittel des TPF vor, der einerseits möglichst schlanke Fördervorgaben enthält und andererseits eine effektive Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsaktivitäten sicherstellt.

### 5.1 Wesentliche Erkenntnisse

Grundsätzlich weist die Auswertung der bisherigen Erfahrungen darauf hin, dass die kTPP mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen gestartet sind. Entsprechend unterschiedlich waren und sind die Anforderungen an das Netzwerkmanagement. Zwar handelt es sich bei den kantonalen Tabakpräventionsprogrammen in allen Fällen um mandatierte Netzwerke, bei welchen die interne Legitimität der Programmleitenden zu Beginn nicht unbedingt gegeben sein musste. In einzelnen Kantonen hatte die Programmleitung jedoch von Beginn weg eine hohe Legitimation, im Kanton Zürich beispielsweise aufgrund ihrer traditionellen Rolle im Stellenverbund „Suchtprävention im Kanton Zürich“. Zudem konnte diese Programmleitung auf ein gut verankertes und stabiles Netzwerk zurückgreifen. Dadurch waren Massnahmen zur Bildung und Stärkung des Netzwerks deutlich weniger wichtig als in Kantonen, die vor der Einführung des Programms noch kaum in der Tabakprävention aktiv waren oder wo die Programmleitung nicht im bestehenden Netzwerk integriert war. Auch gilt es, die unterschiedliche Grösse der Kantone und damit verbunden die unterschiedliche Zahl der relevanten Akteure einzubeziehen. Diesen und weiteren unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Kantone sind bei der Lektüre der nachfolgenden Ausführungen Rechnung zu tragen.

#### 5.1.1 Fazit betreffend Activating

Activating bedeutet, die für das Netzwerk relevanten Akteure zu identifizieren und in die Netzwerke einzubinden. Im Rahmen der Gesuchserarbeitung hat in allen Kantonen die Identifikation der Akteure stattgefunden, die in der Tabakprävention im Kanton eine Rolle spielen. Welche Kriterien dazu führen, dass gewisse Akteure einbezogen wurden und andere nicht, ist indes vielfach unklar geblieben. Vermutlich wurde in der Startphase in erster Linie auf etablierte Kontakte zurückgegriffen.

Die Analyse zeigt auf, dass viele wichtige Partner in die kTPP aufgenommen wurden. Insbesondere die Integration der Akteure aus dem Bildungsbereich ist überall gut gelungen. Sie garantiert den chancengerechten Zugang aller Kinder und Jugendlicher zu den Tabakpräventionsangeboten in den Kantonen. Dies ist ein Anliegen, welchem auch die KAP grosses Gewicht beimessen. Aus dem Gesundheitsbereich sind in den Tabakpräventionsprogrammen vor allem die Gesundheitsligen, die zuständigen Departemente und einige Spitäler mit dabei. Das Potenzial im medizinischen Setting ist jedoch noch nicht ausgeschöpft. Durch weitere

medizinische Akteure wird zudem der Zugang zu sonst schwer erreichbaren Zielgruppen ermöglicht. Neben der Ärzteschaft könnten auch Apotheken als dezentrale Gesundheitsversorger noch verstärkt in die kTPP integriert werden. Eine weitere bisher kaum berücksichtigte Multiplikatorengruppe sind die Mütter-Väterberaterinnen. Sie wären als Informationsvermittler von jungen Eltern ideale Partner. Über sie lässt sich zudem auch ein Zugang zu Migrantinnen und Migranten finden. Letztere können auch durch den Einbezug von Migrantenorganisationen Berücksichtigung finden. Hierzu gibt es bereits interessante Ansätze, die jedoch noch nicht breitenwirksam sind. Eine stärkere Ausrichtung der Programme auf die Migrationsbevölkerung würde ebenfalls dem Anliegen der Förderung der Chancengleichheit entsprechen und wäre auch aus epidemiologischer Sicht sinnvoll.

Weiteres Potenzial gibt es im Hinblick auf den Einbezug der Wirtschaft und von Gemeinden. Ein verstärkter Einbezug der Gemeinden ist aber nicht einfach zu erreichen, wie Erfahrungen zeigen. Dadurch könnte aber die lokale Verankerung der Tabakprävention verbessert werden. Die Gemeinden stellen ausserdem einen alternativen Zugang zu der Bevölkerung dar und erleichtern die flächendeckende Prävention. Wichtig ist beim Zugang zu den Gemeinden, dass die kommunalen Akteure nicht mit theoretischen und aufwändigen Konzepten belastet werden. Vielmehr empfiehlt sich eine aktive Herangehensweise mit vorgefertigten, auf die Bedürfnisse der Gemeinden angepassten Produkten. Zudem sind gerade Gemeinden an substanzübergreifenden Angeboten interessiert, wie sie vermutlich in Zukunft im Zuge der Umsetzung der NCD-Strategie vermehrt zur Verfügung gestellt werden.

Die Analyse der Steuerung der kTPP zeigt, dass es für die Aktivierung der Akteure keinen Unterschied macht, ob die Programmleitung innerhalb der Verwaltung oder ausserhalb der Verwaltung angesiedelt ist. Wichtig ist jedoch, dass die Programmleitung über die fachlichen Kompetenzen sowie zeitlichen und finanziellen Ressourcen verfügt, um das Programm optimal steuern zu können. Falls fachliche Kompetenzen zuerst aufgebaut werden müssen, ist es wichtig, dass Partner, welche darüber verfügen, die Programmleitung kompetent unterstützen. Dazu muss eine vertrauensvolle Zusammenbeitskultur aufgebaut werden.

Sowohl aus der Literatur wie auch aus der Untersuchung der kTPP und anderer Programme wird deutlich, dass Vernetzungsgremien wertvoll sind, um die politische Unterstützung der Programme zu sichern, den Zugang zu Zielgruppen zu vereinfachen und eine distanzierte, übergeordnete Sichtweise einzubringen. Ausserdem erhöhen Gremien, in welchen wichtige Beschlüsse vorbesprochen werden, die Legitimität der Entscheide und die Akzeptanz der Programmleitenden. Die Mehrheit der kTPP verfügt bereits über Vernetzungsgremien. Deren Potenzial sowohl zur Stärkung der Programme ausserhalb der Verwaltung wie auch zur Förderung des Mainstreamings in der Verwaltung könnte in Zukunft noch vermehrt ausgeschöpft werden. Kein kTPP betrachtet die eigene kantonale Verwaltung als wichtige Zielgruppe. Die Tatsache, dass sich beispielsweise im Kanton Solothurn die Lernenden aller Verwaltungseinheiten am Projekt Rauchfreie Lehre beteiligen, sowie der Umstand, dass das Projekt cool and clean durch Botschafter in kantonalen Sportämtern beziehungsweise in Präventionsfachstellen institutionell verankert wird, sind jedoch beachtliche Erfolge in Richtung des Mainstreamings in der Verwaltung.

### 5.1.2 Fazit betreffend Framing

Beim Framing geht es darum, Regeln der Zusammenarbeit innerhalb der Netzwerke zu definieren sowie eine gemeinsame Vision zu formen. Lediglich in den Kantonen St.Gallen und Zug sind Regeln der Zusammenarbeit zwischen der Programmleitung und den Projektleitenden bis anhin in Leistungsvereinbarungen formalisiert festgehalten worden. In diesen Dokumenten sind die erwarteten Aufgaben (Teilnahme am Workshop, termingerechtes Ausfüllen der Selbstevaluationsdokumente und Projektumsetzung gemäss Zielen) der Projektleitenden festgelegt. Die anderen kTPP setzten auf informelle Abmachungen. Das Festlegen von formalisier-



ten Regeln innerhalb des Netzwerks trägt jedoch dazu bei, die gegenseitigen Erwartungen zu fixieren und so die Stabilität des Netzwerkes zu stärken. Dies zeigen die Erfahrungen der Pärke und der KAP. Wo Regeln fehlen, kann eine unklare Aufgabenverteilung dazu führen, dass Missverständnisse entstehen oder Unzufriedenheit aufkommt.

Ein wichtiges Ziel des Framings ist auch die Vereinbarung von Zielsetzungen, welche von allen Netzwerkpartnern gemeinsam verfolgt werden. Die Analyse zeigt, dass die kTPP das Ziel Verhinderung Einstieg am intensivsten verfolgten. Im Bereich des Passivrauchschutzes geht die nationale Gesetzgebung bereits weit und die Kantone beschränken ihre Anstrengungen auf den Passivrauchschutz zuhause und die Kontrolle der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen. Unklar bleibt jedoch, wie weit sich die Verantwortlichen einzelner Projekte der kTPP zur Unterstützung gemeinsamer Ziele verpflichtet fühlten. Es ist davon auszugehen, dass die eigenen Projektziele in der Regel deutlich im Vordergrund standen. Die Herausbildung einer Epistemic Community ist vermutlich vor allem in den kTPP Zug und St. Gallen gelungen. In den Kantonen Uri und Solothurn haben die Partner lediglich eine lose Zusammenarbeit gepflegt. Im Kanton Zürich ist Züri Rauchfrei seit Jahren integraler Bestandteil des Stellenverbunds „Suchtprävention im Kanton Zürich“ und es kann davon ausgegangen werden, dass eine Epistemic Community schon vor dem kTPP bestand. In allen Kantonen wurde versucht, innerhalb der Projekte möglichst flächendeckend zu agieren. Aufgrund des Netzwerkes der regionalen Suchtberatungsstellen verfügte jedoch der Kanton Zürich über die besten Voraussetzungen für eine dezentrale Präventionspolitik. Allerdings zeigte die Fremdevaluation, dass diese regionalen Stellen nur zum Teil ins kTPP des Kantons Zürich integriert werden konnten. Im Programm Pärke stellen die Pärkeverordnung sowie das Handbuch Grundlagen dar, welche die Bildung einer Epistemic Community unterstützen.

### 5.1.3 Fazit betreffend Mobilizing

Im Mobilisierungsprozess geht es für die Programmleitung darum, sich die Unterstützung aller beteiligten Akteure innerhalb des Netzwerkes zu sichern und die Netzwerkteilnehmenden bei der Einhaltung der gesetzten Ziele zu unterstützen. Damit dies gelingt, müssen die Verantwortlichen über grosses Fachwissen und ein stabiles Netzwerk zu den relevanten Akteuren der Tabakprävention verfügen. Weiter sind standardisierte Gefässe des Austausches zwischen der Programmleitung und den Projektleitenden enorm wichtig, erstens, um das Zusammengehörigkeitsgefühl der Netzwerkpartner zu stärken, zweitens, um Synergien zwischen den Projekten aufzeigen und nutzen zu können und, drittens, führen solche Gremien zu besser fundierten Entscheidungen der Programmleitung, da Auswirkungen auf alle Projektleitenden und Ebenen berücksichtigt werden. Das machen auch die Erfahrungen deutlich, welche in den Pärken, bei Via und bei den KAP gewonnen wurden. Agranoff und McGuire (2001) weisen darauf hin, dass Netzwerkmanager ihre Entscheide den anderen Netzwerkteilnehmenden nicht von oben aufzwingen sollen, sondern, dass gemeinsame Gefässe des Austausches die Legitimität des Entscheides deutlich erhöhen. Die Resultate aus den Fremdevaluationen deuten darauf hin, dass die Chance der kTPP, über Departementsgrenzen hinaus politischen Rückhalt zu erfahren, bei denjenigen Programmen grösser ist, deren Programmleitung innerhalb der Verwaltung angesiedelt ist. Zudem profitieren verwaltungsinterne Programmleitende von einem besseren Einblick in verwaltungsinterne Abläufe. Sie sind dagegen der Gefahr ausgesetzt, von anderen Verwaltungsaufgaben vereinnahmt zu werden. Dies ist ein Problem, das sich bei der Ansiedlung der Programmleitung in einer geeigneten NGO nicht stellt. Zudem profitiert diese Art der Programmsteuerung von einer grösseren Unabhängigkeit von politischen Präferenzen als eine verwaltungsinterne Stelle. Sie kann beispielsweise Projekte lancieren, welche möglicherweise keine politische Mehrheit finden würden.

Die Analyse der kTPP hat deutlich gemacht, dass der Programmterfolg nicht davon abhängig ist, wo die Programmleitung angesiedelt ist, ob verwaltungsintern oder verwaltungsextern. Wichtig ist aber, dass sowohl die relevanten Stellen in der Verwaltung als auch die massgeblichen Partner ausserhalb der Verwaltung gut

in die strategische und die operative Programmleitung eingebunden sind. Ausserdem ist bei verwaltungsexternen Programmleitungen ein gut vernetzter Fürsprecher des Programms innerhalb der Verwaltung wichtig, um gewisse Massnahmen wie beispielsweise ein Mainstreaming in der Verwaltung durchzuführen.

Wie wir in Abschnitt 2.4 beschrieben haben, stellt die Gewährleistung der internen Legitimität des Netzwerkmanagers eine besondere Herausforderung bei mandatierten Netzwerken dar, wie sie die kTPP darstellen. Für den Netzwerkmanager und die Funktionsfähigkeit des Netzwerks ist die interne Legitimität sehr wichtig. Die Programmleitung muss sicherstellen, dass die involvierten Projektleitenden ihre Führungsfunktion akzeptieren. Dies geschieht insbesondere dann, wenn die Programmleitung über fachliche Kompetenzen und Führungserfahrung verfügt. Es hat sich in den kTPP, aber auch in den anderen untersuchten Programmen bewährt, wenn eine Programmleitung aufgrund der eigenen Leistungen im Rahmen der Programmsteuerung und aufgrund ihres beruflichen Hintergrunds über die entsprechende Legitimation verfügt. Ausserdem muss die Programmleitung, wenn sie selber Projekte leitet, diese Rolle klar von der übergeordneten Rolle der Programmleitung abgrenzen.

Schliesslich dürfen die Ressourcen nicht unterschätzt werden, welche die Leitung eines kTPP beansprucht. Programmleitungen müssen sich auch Zeit nehmen können, die Projektleitenden wirksam zu unterstützen und zu beraten. Die Geschäftsstellen der Pärke verfügen dazu über vier und mehr Mitarbeitende. Die Programmleitung sollte sich auch regelmässig mit den Projektverantwortlichen austauschen, um den Stand der Umsetzung zu kennen und gegebenenfalls unterstützend wirken zu können. Eine weitere wichtige Aufgabe der Programmleitung in ihrer Funktion als Netzwerkmanager besteht darin, die Beziehungen zwischen den involvierten Partnern zu regulieren (also bei Konflikten zu helfen) sowie diese regelmässig zu konsultieren und zu informieren. Ausserdem ist es wichtig, dass die Programmleitung Kontakte zu übergeordneten Instanzen (z.B. zur kantonalen Verwaltung) oder zu relevanten Akteuren ausserhalb der Verwaltung pflegt, um die Akzeptanz der Tabakprävention zu fördern. Auf diese Weise kann sie sich durch Informiertheit und Beratungskompetenz Legitimität verschaffen und zum Erfolg des Programms beitragen. Die in den Fremdevaluationen für die Programmleitung angegebenen Stellenprozente variieren beträchtlich. Das kTPP Uri leitete das Programm mit 40 Stellenprozenten und im Kanton St.Gallen standen insgesamt 118 Stellenprozente zur Verfügung. Aus der Erfahrung von Evaluationen diverser anderer kantonalen Programme lässt sich kein Minimales Pensum für die erfolgreiche Steuerung eines kantonalen Programms definieren.

#### 5.1.4 Fazit betreffend Synthesizing

Um den strategischen Zweck des Netzwerks zu erfüllen, muss die Programmleitung versuchen, die Kooperation aller Partner zu fördern und die gemeinsame Ausrichtung aller Aktivitäten zu stärken. In den kTPP wurden aus diesem Grund unterschiedliche Strukturen und Prozesse des Programmmanagements geschaffen. Drei Kantone haben innerhalb der Programme Austauschgruppen gebildet (Zug, Solothurn und St.Gallen). Diese Gremien haben dazu geführt, dass die beteiligten Akteure stärker miteinander kooperierten und die Projekte deshalb leichter umgesetzt werden konnten. Auch die Durchführung von Workshops, zu denen alle Projektleitenden eingeladen sind, hat sich sehr bewährt. Da die Pärke in der Regel als Vereine organisiert sind, verfügen sie über gewählte Gremien und breit zusammengesetzte Arbeitsgruppen, welche zur Stärkung der internen Legitimität der Akteure beitragen.

Für den Erfolg eines kTPP ist es schliesslich auch wichtig, den regelmässigen Austausch mit externen Akteuren zu pflegen. Die meisten Kantone haben dafür geeignete Gremien geschaffen. Die Kooperation mit geeigneten Partnern in der Verwaltung bildet die Grundlage für ein wirksames Mainstreaming. Die Analyse macht deutlich, dass in den kTPP diesbezüglich noch Potenziale bestehen, welche besser ausgeschöpft werden könnten. Es wäre zielführend, rechtzeitig Allianzen zu gründen, um die Bekanntheit des Programms und

seiner Erfolge einer breiteren Öffentlichkeit, in der Politik und insbesondere innerhalb der Verwaltung bekannter zu machen.

## 5.2 Kriterienraster zur wirkungsorientierten Finanzierung

Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen werden wir in diesem Abschnitt einen Kriterienraster vorstellen, der dem TPF zur wirkungsorientierten Finanzierung einer effektiven Steuerung der kantonalen Tabakpräventionsaktivitäten dienen kann. Gespräche mit den Verantwortlichen des TPF haben ergeben, dass dieser dazu möglichst schlanke Fördervorgaben wünscht. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir dem TPF einen Finanzierungsschlüssel, der einen Sockelbeitrag bei der Einhaltung der Muss-Kriterien vorsieht. Zudem sollen die Kantone einen höheren Beitrag erhalten, wenn sie zusätzlich eine Anzahl von Soll-Kriterien erfüllen. Die konkrete Auswahl der Soll-Kriterien soll den Kantonen überlassen werden:

- *Muss-Kriterien* müssen in jedem Fall eingehalten werden, damit die Programme durch den TPF mitfinanziert werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Programmsteuerung den Vorgaben der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds entspricht. Die Verordnung verlangt, dass der TPF finanzielle Leistungen lediglich gewährt, wenn anerkannte Qualitätsstandards berücksichtigt sind.
- Die Einhaltung der *Soll-Kriterien* hat sich zwar im Hinblick auf eine effektive Programmsteuerung bewährt. Im Sinne der Zielsetzung schlanker Fördervorgaben soll aber darauf verzichtet werden, diese Kriterien verbindlich vorzugeben. Hingegen sollen die Kantone für den zusätzlichen Aufwand, der mit deren Einhaltung verbunden ist, entschädigt werden.

Sowohl die Muss- wie auch die Soll-Kriterien fokussieren die Steuerung der kTPP.

### 5.2.1 Muss-Kriterien

Nachfolgend werden die Muss-Kriterien für die Unterstützung durch den TPF festgehalten. Es ist zusätzlich dargestellt, in welchen anderen Programmen (vgl. Kapitel 4) sich diese Elemente bewährt haben beziehungsweise ob sich diese auch aus der Literatur zum Thema Programmsteuerung und Netzwerkmanagement (vgl. Kapitel 2) ableiten lassen.

### D 5.1: Muss-Kriterien

Steuerungselemente	Wo bewährt?				Literatur*
	kTPP	KAP	Via	Pärke	
Verwendung der Mittel für die Tabakprävention	X				
Einbettung der Tabakprävention in NCD-Strategie	X				
Integration von Modulprojekten	X	X			
Programmmehrwert und Projektsynergien ausweisen	X				
Beschreibung der Gremienstruktur	X	X		X	
Ausreichende personelle Ressourcen für die Programmleitung	X	X	X	X	X
Regelmässiger Austausch zwischen Programm- und Projektleitenden	X	X	X	X	X
Jährliche Ziele der Programmsteuerung festlegen	X	X	X	X	
Mitwirkung an der nationalen Evaluation der Programmsteuerung	X	X	X	X	X

Quelle: eigene Darstellung.

Legende: Ein Kreuz bedeutet, dass die einbezogenen Expertinnen und Experten explizit auf die Relevanz dieses Elements hingewiesen haben bzw. dass das Element in den Evaluationen der Programme/Projekte oder in der Literatur erwähnt wird. \* Die genauen Literaturangaben werden im Folgenden bei der Beschreibung der Elemente erwähnt.

*Verwendung der Mittel für die Tabakprävention:* Die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds hält fest, dass der Fonds nur Präventionsmassnahmen finanzieren darf, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen. Erstes Muss-Kriterium ist also die Tatsache, dass sich die unterstützten Steuerungsaktivitäten auf die Tabakprävention beziehen müssen.

*Einbettung der Tabakprävention in die NCD-Strategie:* Ein zentrales Anliegen aller Akteure der Präventionsförderung ist es, dass die Tabakprävention in die Strategie zur Prävention der nichtübertragbaren Krankheiten (NCD) eingebettet ist. Dies schafft Synergien und erleichtert den Zugang zu wichtigen Settings, wie beispielsweise den Schulen. Auch auf kantonaler Ebene muss die Programmsteuerung sicherstellen, dass die Tabakprävention nicht isoliert dasteht, sondern gut mit dem breiteren Kontext von Aktivitäten der NCD-Strategie abgestimmt ist.

*Integration von Modulprojekten:* Der TPF plant, neben den kantonalen Tabakpräventionsprogrammen weiterhin sogenannte Modulprojekte (bisher Typ-II-Projekte) zu unterstützen. Es handelt sich um nationale Projekte, welche die Ziele der Tabakprävention in einem bestimmten Setting zu erreichen versuchen. Beispiele dafür sind die Nationale Rauchstopplinie, das Projekt Experiment Nichtraucher für Schulen oder cool and clean im organisierten Sport. Die Programmsteuerung muss gewährleisten, dass in Settings, in welchen der TPF ein Modulprojekt unterstützt, nicht parallel zu diesen bereits etablierten Projekten neue Projekte mit ähnlichen Inhalten aufgebaut werden. Weiterhin soll für die Kantone jedoch die Möglichkeit bestehen, innovative Projekte zu lancieren und für diese ein Gesuch um finanzielle Beteiligung durch den TPF einzureichen.

*Programmmehrwert und Projektsynergien ausweisen:* Das Gesuch der Programmleitung muss deutlich machen, welche Akteure aus welchen Settings mit welchen tabakpräventionsbezogenen Projekten in das kantonale Programm integriert werden (Projektliste mit Angabe der jeweiligen Projektleitung). Die Programmsteuerung muss ausweisen, welcher Mehrwert von der Kooperation erwartet wird und welche Syner-

gien zwischen den Projekten geschaffen werden (Mehrwert des Programms im Vergleich zu einzelnen Projekten, Inter-setting- und Intra-setting-Synergien).

*Beschreibung der Gremienstruktur:* Die Programmleitung muss darlegen, welche Gremien geschaffen werden, um die Akteure der Tabakprävention innerhalb und ausserhalb der Verwaltung in das Programm einzubeziehen. In den KAP, bei Via und auch in einzelnen kTPP hat es sich bewährt, dass für die strategische und die operative Programmleitung getrennte Gremien geschaffen wurden. In anderen kTPP hat sich ein einziges Gremium als effektiv erwiesen. Entscheidend ist, dass die Gremienstruktur klar beschrieben wird und dass alle relevanten Akteure der Tabakprävention innerhalb und ausserhalb der Verwaltung einbezogen sind. Bei wenig themenspezifischer Kompetenz der Programmleitung muss sichergestellt sein, dass Organisationen mit ausgewiesener Expertise im Bereich der Tabakprävention in ein Programmleitungsgremium einbezogen sind.

*Ausreichende personelle Ressourcen für die Programmleitung:* Die Ressourcen der Programmleitung müssen im Gesuch ausgewiesen sein. Es ist notwendig, dass die Programmleitung genügend Ressourcen ausschliesslich für die Steuerung des Programms, die Unterstützung, die Führung und die Wirkungsüberprüfung hat. Wenn die Programmleitung zusätzlich zur Programmsteuerung eigene Projekte leitet, müssen dafür zusätzliche Ressourcen vorgesehen werden. Die Bedeutung ausreichender Ressourcen für die Programmleitung geht aus den Evaluationen diverser Präventionsprogramme hervor. Kickert/Koppenjan (1997, 44) beschreiben ebenfalls, dass eine wichtige Aufgabe des Netzwerkmanagers darin besteht, die Beziehungen zwischen den involvierten Partnern zu regulieren, die Projektverantwortlichen bei Schwierigkeiten zu unterstützen sowie diese regelmässig zu konsultieren und zu informieren. Dies kann nur mit einem ausreichenden Zeitbudget geleistet werden. Ressourcen tragen auch zur Legitimität der Programmleitung bei.

*Regelmässiger Austausch zwischen Programmleitenden und Projektleitenden:* Weiter sollte sich die Programmleitung regelmässig mit allen Projektleitenden bilateral austauschen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Programmleitenden gut über die einzelnen Projekte und den Stand der Umsetzung informiert sind. Wenn Schwierigkeiten auftreten und die Zielerreichung gefährdet ist, können so frühzeitig Massnahmen ergriffen werden. Auf diese Weise wird das Risiko minimiert, dass bei den Abschlussbewertungen der Projekte zum Jahresende die Ziele verfehlt werden oder dass sich die Projekte sehr verzögern. Agranoff und McGuire (2001) weisen darauf hin, dass es im Rahmen der Mobilisierung Aufgabe der Netzwerkmanager ist, das Engagement der Akteure zu fördern und die Einhaltung von gemachten Zusagen einzufordern. Dafür muss der Programmverantwortliche ein Bild des Ganzen haben und die Unterstützung innerhalb des Netzwerks stärken. Der TPF könnte Kantone, die Gefässe für den regelmässigen Austausch zwischen Programmleitenden und Projektleitenden vorsehen, speziell unterstützen (vgl. Abschnitt 5.2.3).

*Jährliche Ziele der Programmsteuerung festlegen:* Die Programmleitung muss darlegen, welche Ziele das Programmmanagement erreichen will. Ausserdem muss es Teil der Programmsteuerung sein, dass Projektleitende jährlich Ziele für die eigenen Projekte setzen und die Zielerreichung messen. Es hat sich in nationalen Programmen bewährt, die Zielerreichung mittels Selbstevaluation periodisch zu überprüfen. Damit können Erfolgsfaktoren und Hindernisse bei der Umsetzung eruiert und bei Schwierigkeiten entsprechende Massnahmen eingeleitet werden.

*Mitwirkung an nationaler Evaluation der Programmsteuerung:* Die Kantone sollen verpflichtet werden, an einer allfälligen nationalen Evaluation der Programmsteuerung mitzuwirken und ihre Erfahrungen mit der neugestalteten Programmsteuerung einzubringen. Dabei sind wichtige Resultate bezüglich Erfolgsfaktoren und Hindernisse einer Programmsteuerung zu erwarten, die sowohl den Kantonen wie auch dem TPF von

Nutzen sein können. Ausserdem dienen die Erkenntnisse der Evaluation der Rechenschaftsablegung gegenüber den Geldgebern. Auch die Literatur weist auf den Nutzen von übergreifenden Evaluationen hin (Chelmsky/Morra 1984). Die distanzierte Sicht der Evaluation ermöglicht ein Mehr an Erkenntnissen betreffend Faktoren, welche die Wirksamkeit der Programme erhöhen beziehungsweise erschweren.

### 5.2.2 Soll-Kriterien

Im Folgenden werden die Sollkriterien beschrieben. Wir schlagen vor, dass die Kantone für den zusätzlichen Aufwand, der mit deren Einhaltung verbunden ist, entschädigt werden.

#### D 5.2: Soll-Kriterien

Steuerungselemente	Wo bewährt?				Literatur*
	kTPP	KAP	Via	Pärke	
Abdeckung aller Handlungsfelder	X	X			
Aktivierung kantonaler Akteure		X		X	X
Gemeinsame Vision erarbeiten und systematisch stärken					X
Mainstreaming in der Verwaltung	X	X	X		X
Ausschliesslich Realisierung evidenzbasierter Projekte		X			X
Jährliche kantonale Selbstevaluation der Programmpartner	X	X			X
Mitwirkung an nationalem Erfahrungsaustausch	X	X	X	X	
Zusammenarbeit mit Gemeinden stärken	X	X	X		
Chancengleichheit berücksichtigen	X	X	X		

Quelle: eigene Darstellung.

Legende: Ein Kreuz bedeutet, dass die einbezogenen Expertinnen und Experten explizit auf die Relevanz dieses Elements hingewiesen haben bzw. dass das Element in den Evaluationen der Programme/Projekte oder in der Literatur erwähnt wird. \* Die genauen Literaturangaben werden im Folgenden bei der Beschreibung der Elemente erwähnt.

*Abdeckung aller Handlungsfelder:* Das Nationale Programm Tabak 2008 bis 2016 hat die vier Handlungsfelder Koordination und Zusammenarbeit, Gesundheitsschutz und Marktregulierung, Verhaltensprävention sowie Information und Meinungsbildung unterschieden. Die Evaluation der Nationalen Programme Alkohol und Tabak 2008–2012 sowie des Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme 2006–2011 hat gezeigt, dass es sich bewährt, gut abgestimmte Projekte in allen vier Handlungsfeldern durchzuführen (Balthasar et al. 2011). Vergleichbare Erfahrungen wurden auch in den KAP gemacht. Dieses Programm verlangt von den Kantonen, dass die vier Dimensionen verhaltensbezogene Modulprojekte, Policy (Verhältnisprävention), Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit abgedeckt sind und dass in all diesen Dimensionen Massnahmen mit Zwischen- und Endzielen definiert werden. Die Pflicht zur Abdeckung mehrerer Handlungsfelder stellt sicher, dass sich die Programme nicht auf die Umsetzung verhaltensbezogener Modulprojekte beschränken. Die Dimension Vernetzung beinhaltet bei den KAP sowohl die Vernetzung mit Gemeinden und Fachleuten wie auch die Vernetzung innerhalb der kantonalen Verwaltung und die Vernetzung mit den relevanten nationalen Akteuren. Ebenfalls von zentraler Bedeutung für die bessere Wirksamkeit der KAP-Programme ist die Umsetzung von Policy-Massnahmen, wie beispielsweise die Verankerung von gesunder Ernährung in Leitbildern von Bildungseinrichtungen oder die flächendeckende Umsetzung von gesunder Ernährung in Schulen. Mit den Policy-Projekten wird dem wichtigen Element der Verhältnisprävention Rechnung getragen. Kantone, welche Projekte in allen Handlungsfeldern durchführen, könnten durch eine Erhöhung des finanziellen Beitrags belohnt werden.

*Aktivierung kantonaler Akteure:* Agranoff und McGuire (2001) beschreiben unter Activating ausführlich, dass die Effektivität der Netzwerkbildung stark davon profitiert, wenn die Verantwortlichen die wichtigsten Akteure der Tabakprävention sowie deren Kompetenzen und Ressourcen zu Beginn des Programms identifizieren und aktivieren. Es gehört zu den zentralen Aufgaben eines Netzwerkmanagers, Beziehungen aufzubauen und zu stabilisieren, um dadurch die Netzwerkstruktur zu fördern und zu verdichten. Der TPF sollte daher die Kantone ermuntern, regelmässig – und nicht nur zu Beginn eines Programms – Akteuranalysen durchzuführen und zu prüfen, ob der Beizug weiterer Partner die Wirksamkeit des Programms erhöhen kann. Gleichzeitig wäre es wichtig, dass sie darlegen, wie die unterschiedlichen Gruppen in optimaler Weise in das Programm einbezogen werden können (z.B. als Projektverantwortliche, als Umsetzungspartner oder als Mitglieder eines strategischen Führungsgremiums).

*Gemeinsame Vision erarbeiten und systematisch stärken:* Netzwerke sind dann besonders effektiv, wenn sie von einer Vision ausgehen, welche sie gemeinsam erreichen möchten. Darauf weisen Agranoff und McGuire (2001) unter Verwendung des Stichworts Framing hin. Es ist daher wichtig, dass die Programme von einer gemeinsamen Vision ausgehen und in das Community Building investieren, sodass ein Netzwerk von gut abgestimmten Fachleuten entsteht. Eine solche Epistemic Community kann versuchen, Debatten zu beeinflussen, sich Zugang zu Entscheidungsträgern zu verschaffen und so die Zielsetzung des Programms zu unterstützen. TPF könnte Kantone, die regelmässige Aktivitäten zur Entwicklung und Stärkung einer gemeinsamen Vision umsetzen, speziell unterstützen.

*Mainstreaming in der Verwaltung:* Die Erfahrungen der KAP wie auch Hinweise aus der Literatur unterstreichen die Bedeutung des Mainstreamings in der Verwaltung (Haas 1992, Drake/Kalypso 1992). So sollen beispielsweise die Verantwortlichen aller Schulstufen, des Personalamts (etwa im Rahmen der Berufsausbildung) oder die Verantwortlichen für die Integration von Migrantinnen und Migranten für die Anliegen der Tabakprävention sensibilisiert werden. In den kTPP könnte eine strategische Leitung mit Vertretungen verschiedener Departemente das Mainstreaming voranbringen. Diese Gruppe könnte sich einmal bis zweimal jährlich treffen und Massnahmen zur Umsetzung der Tabakprävention in der Verwaltung diskutieren und beschliessen. Auch thematische Arbeitsgruppen haben sich in den kTPP als effektive Gremien zur Förderung des Mainstreamings bewährt, indem sich verschiedene Akteure die Verantwortung in einem Projekt teilen und Kompetenzen festlegen. Der TPF könnte Kantone, die sich zum Mainstreaming verpflichten, speziell unterstützen. In der Literatur beschreibt Mai'a K. Cross (2013) den Zugang zu allen zentralen Entscheidungsträgern als Erfolgsfaktor für Epistemic Communities.

*Ausschliesslich Realisierung evidenzbasierter Projekte:* Bei den KAP werden die Konzepte der Kantone von den Verantwortlichen bei Gesundheitsförderung Schweiz daraufhin geprüft, ob sie die neuesten Erkenntnisse betreffend die Prävention im Bereich des gesunden Körpergewichts bei Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Gesundheitsförderung Schweiz lässt dazu regelmässig einen Bericht verfassen, der den „State of the Art“ zusammenfasst. Nur wenn die kantonalen Projekte die dort beschriebenen Grundsätze respektieren, wird deren Umsetzung unterstützt. Die Verantwortlichen von Gesundheitsförderung Schweiz beraten die Verantwortlichen der Kantone bei der Konzeption und der Optimierung von Projekten. Auch in der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Präventionsprogramme evidenzbasiert sein sollten (Bühler/Thruhl 2013). Wir empfehlen dem TPF deshalb, diejenigen Programme finanziell zu belohnen, die Prozesse etablieren, die sicherzustellen, dass evidenzbasierte Empfehlungen oder internationale Erkenntnisse im Bereich Tabakprävention berücksichtigt und in ihre Programme integriert werden. Die Umsetzung dieser Vorgabe würde erleichtert, wenn der TPF eine geeignete Übersicht über die relevanten Erkenntnisse bereitstellt (vgl. Abschnitt 5.2.3).

*Jährliche kantonale Selbstevaluation der Programmpartner:* In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass effektive Netzwerke die Kooperation der Netzwerkmitglieder im Rahmen des Synthesizing gezielt fördern sollen (Agranoff/McGuire 2001). Dazu gehört die Vereinfachung der Zusammenarbeit, die Reduktion von Komplexität durch Informationsbereitstellung, die Schaffung von Anreizen für Kooperationen sowie die Promotion von effektiver Kommunikation zwischen den Mitgliedern. Zu diesem Zweck sollte mindestens einmal im Jahr ein kantonaler Selbstevaluationsworkshop stattfinden, bei welchem sich die verschiedenen in das kTPP integrierten Partner/-innen treffen und zu den Wirkungen sowie zu den Erfolgs- und den Misserfolgsk Faktoren austauschen. Diese Veranstaltungen haben sich in den kTPP bisher sehr bewährt, da sie auch das gegenseitige Kennenlernen fördern, das Wir-Gefühl erhöhen, das Erkennen und Nutzen von Synergien erleichtern und den direkten Wissensaustausch zwischen den Projekten ermöglichen. In den KAP finden solche kantonale Workshops ebenfalls standardmässig statt und stossen bei den involvierten Partnern/-innen auf positive Resonanz. Der TPF könnte Kantone, die jährlich einen kantonalen Workshop der Programmpartner durchführen und dokumentieren, speziell unterstützen.

*Mitwirkung an nationalem Erfahrungsaustausch:* Im Programm Pärke besuchen die Verantwortlichen des BAFU einzelne Pärke im Verlauf des Programms oder sie organisieren Treffen für regionale Partner. Bei diesen Treffen werden meist einzelne Projekte genauer vorgestellt und die Erfahrungen, welche damit gemacht wurden, diskutiert. Es werden einerseits kritische Projekte besucht, deren Wirkungen unklar sind oder die mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind. Andererseits werden Projekte mit Vorzeigecharakter besucht und vorgestellt. Es hat sich gezeigt, dass diese Besuche von allen Beteiligten geschätzt werden, denn gegenseitiges Lernen steht im Zentrum der Treffen. Auch fördern die Treffen den persönlichen Kontakt zwischen den involvierten Personen. In den KAP und bei Via gibt es vergleichbare Erfahrungsaustauschtreffen. An diesen eintägigen Veranstaltungen finden einerseits Plenumsveranstaltungen statt. Andererseits werden parallel geführte Workshops zu verschiedenen Themen angeboten. Sowohl in den KAP wie bei Via werden Inputs zu ausgewählten Themen (Erreichbarkeit vulnerable Zielgruppen, Zusammenarbeit mit Gemeinden usw.) geboten. Oft berichten Verantwortliche von ihren Erfahrungen oder es gibt Referate von Expertinnen und Experten. Solche jährlich stattfindenden Treffen zwischen TPF und Kantonen erachten wir als sehr wertvoll, um den Austausch zwischen dem TPF und den kantonalen Verantwortlichen und das gegenseitige Lernen zu fördern. Zweckmässig wäre es, diese Treffen ähnlich wie beim Pärkeprogramm mit Kantonsbesuchen zu verbinden. Kantone, welche regelmässig an diesen Treffen teilnehmen, könnten belohnt werden.

*Zusammenarbeit mit Gemeinden stärken:* Es ist eine der Lehren der bisherigen Evaluation der kTPP, dass die lokale Verankerung einen guten Zugang zu den Zielgruppen ermöglicht, die Reichweite und die Dichte der Aktivitäten erhöht, eine wertvolle Vernetzung von unten ermöglicht und es erlaubt, rasch neue Trends zu erkennen. Aus diesem Grund schlagen wir dem TPF vor, Kantone speziell zu unterstützen, welche sich explizit für die Integration eines breiten Kreises von Gemeinden engagieren, um eine möglichst breite kantonale Abdeckung zu erzielen.

*Chancengleichheit berücksichtigen:* Eine Lehre aus den bisherigen Evaluationen der kTPP, der KAP und des Programms Via ist es, dass die Berücksichtigung der Chancengleichheit von grosser Bedeutung ist. Damit können neue Gruppen angesprochen werden, die eine höhere Raucherprävalenz haben als die durchschnittliche Bevölkerung und ein grosses Potenzial bezüglich Reduktion des Tabakkonsums aufweisen. Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass der TPF diejenigen Kantone finanziell speziell unterstützt, deren Programmsteuerung der Chancengleichheit auf Ebene des gesamten Programms besondere Bedeutung beimisst. Des Weiteren wäre es sinnvoll, wenn der TPF die Kantone bei der Multiplikation der entsprechenden Projekte unterstützen könnte (Inputs zu entsprechenden Projekten an Tagungen, Projektbeschreibungen usw.).



### 5.2.3 Hilfsmittel zur Unterstützung einer effektiven Programmleitung

Weiter empfehlen wir den Akteuren der Nationalen Strategien „Prävention nichtübertragbarer Krankheiten“ (NCD) und „Sucht“, zu welchen auch der TPF gehört, den Kantonen Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, um die Umsetzung effektiver kTPP zu unterstützen. Nachfolgend beschreiben wir diese und begründen die Auswahl.

*Musterleistungsvereinbarung für die Zusammenarbeit zwischen Programm- und Projektverantwortlichen:* Während die Literatur deutlich macht, wie wichtig eine klare und verbindliche Festlegung von Rechten und Pflichten von Netzwerkpartnern ist (Agranoff/McGuire 2001), haben die Evaluationen der kTPP gezeigt, dass solche Vereinbarungen nur in seltenen Fällen schriftlich festgelegt sind. Wir sind der Ansicht, dass die Kantone eine Musterleistungsvereinbarung des TPF nutzbringend einsetzen könnten. Dies würde der Effektivität der Programme zugutekommen.

*Programmmanagementkurse:* Wir schlagen dem TPF vor, gemeinsam mit Akteuren der Nationalen Strategien „Prävention nichtübertragbarer Krankheiten“ (NCD) und „Sucht“ eine Ausbildung für Programmleitende anzubieten. Diese soll die Themen Programmsteuerung, Controlling, Vernetzung und Lobbying, Steuerung, Evaluation usw. beinhalten. Als Grundlage könnten die Akteure ihre Vorstellungen einer guten Programmleitung präsentieren und mit den Kursleitenden besprechen. Auch könnten kantonale Programmleitende als Dozentinnen und Dozenten mitwirken und ihre Erfahrungen zur Verfügung stellen („Good-Practice-Katalog“). Die Evaluationen der kTPP haben deutlich gemacht, dass die fachlichen und die organisatorischen Ansprüche an die Programmleitung hoch sind und dass die Verantwortlichen diesbezüglich über sehr unterschiedlich ausgeprägte Erfahrungen und Qualifikationen verfügen.

*Bereitstellung einer Vorlage für das Gesuch „Programmsteuerung“:* Wir schlagen dem TPF weiter vor, den kantonalen Verantwortlichen eine Vorlage für das Gesuch „Programmsteuerung“ zur Verfügung zu stellen, welche es erleichtert, die Muss-Kriterien des TPF zu erfüllen. Die Vorlage sollte die relevanten Themen in Form von Fragen enthalten. So wissen die Kantone genau, welche Informationen der TPF braucht, um den Antrag zu bewilligen. Wir empfehlen weiter, dass diese Vorlage die Erstellung eines Wirkungsmodells anregt. Die Erfahrungen der verschiedenen Programme, welche in die Kriterienerarbeitung einbezogen wurden, machen deutlich, dass das Denken in Wirkungszusammenhängen zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren von Programmen gehört. Wirkungsmodelle machen auf einen Blick deutlich, welche Aktivitäten das Programm unternimmt und welche Ziele damit erreicht werden sollen.

*Datenbank evidenzbasierter Projekte:* Sehr hilfreich für die Auswahl der Projekte wäre eine Weiterentwicklung der vorhandenen Projekt-Datenbank des TPF. Die bestehende Datenbank könnte mit Evaluationsberichten ergänzt werden. Zudem könnte sie Kriterien wie Evidenzbasierung und Good Practice verstärkt Rechnung tragen. Analog der „Grünen Liste Prävention“ könnten Programme mit Hilfe von Evaluationen im Hinblick auf ihre Effektivität bewertet werden.<sup>7</sup> Auf diese Weise könnten die Verantwortlichen der Kantone bei der Auswahl von Projekten wirksam unterstützt werden. In der Literatur wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Präventionsprogramme evidenzbasiert sein sollten (Bühler/Thrul 2013). Bei den KAP werden die Konzepte der Kantone von den Verantwortlichen bei Gesundheitsförderung Schweiz daraufhin geprüft, ob sie die neuesten Erkenntnisse betreffend die Prävention im Bereich des gesunden Körpergewichts bei Kindern und Jugendlichen berücksichtigen. Gesundheitsförderung Schweiz lässt dazu regelmässig einen Bericht verfassen, der den „State of the Art“ zusammenfasst. Nur wenn die kantonalen Gesuche die dort beschriebenen Grundsätze respektieren, wird deren Umsetzung unterstützt. Die Verantwortlichen von Gesundheitsförde-

<sup>7</sup> <http://www.gruene-liste-praevention.de/nano.cms/datenbank/information> (Zugriff: 20.6.2016).

rung Schweiz beraten die Verantwortlichen der Kantone bei der Konzeption und der Optimierung von Projekten.

*Organisation eines Erfahrungsaustausches:* Wie oben beschrieben, haben sich Gefässe des Erfahrungsaustausches in verschiedenen Programmen sehr bewährt. Deshalb schlagen wir vor, dass der TPF ein entsprechendes Gefäss schafft und die Kantone intensiv in die Planung einbezieht. Ziel von Erfahrungsaustauschtreffen ist das Zusammenkommen und der Austausch aller in die Programme involvierten Partner/-innen. Die Veranstaltungen könnten attraktive Fachreferate mit Erkenntnissen aus aktuellen Studien oder internationale Erfahrungen zu spannenden und wirksamen Projekten bieten. Weiter könnte das Gefäss genutzt werden, damit die Kantone ihre Erfahrungen austauschen können (z.B. im medizinischen Setting, Vollzug, Zugang und bei der Erreichbarkeit vulnerabler Zielgruppen). Verschiedene parallel durchgeführte Workshops würden es ermöglichen, dass die Verantwortlichen der Kantone nach eigenen Interessen und auf die eigenen Bedürfnisse abgestimmte Arbeitsgruppen besuchen könnten. So würden der Wissensgewinn und die Vernetzung unter den Beteiligten gefördert. Die KAP machen mit diesem Format sehr gute Erfahrungen.

## Literaturverzeichnis

- Agranoff, Robert (1986): *Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Agranoff, Robert; McGuire, Michael (2001): After the Network is Formed: Process, Power and Performance. In: Mandell, Myrna P. (Hrsg.): *Getting Results Through Collaboration: networks and network structures for public policy and management* (S. 11–29). Westport: Quorum Books.
- Amstad, Fabienne; Blaser, Martina; Waser, Cornelia, Testera Borrelli, Chiara; Schneiter, Quinta; Schneider, Jvo (2016): Rahmenbedingungen für ein Kantonales Aktionsprogramm. Gesundheitsförderung Schweiz. Bern.
- Balthasar, Andreas; Wight, Nora; Sager, Fritz; Mavrot, Céline (2014): Kantonsübergreifende Evaluation der kantonalen Tabakpräventionsprogramme. Standortbestimmung aus der Sicht der Kantone, des Evaluationsteams und des Tabakpräventionsfonds. Bern/Luzern: Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern / Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Balthasar, Andreas; Furrer, Cornelia; Bürgi, Miriam; Wight, Nora; Laubereau, Birgit (Interface Politikstudien Forschung Beratung); Horber-Papazian, Katia; Ehrler, Jan (Idheap) (2011): Evaluation der Nationalen Programme Alkohol und Tabak 2008–2012 sowie des Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme 2006–2011. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In dies. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung* (2., aktualisierte und veränderte Auflage, S. 13–36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur; Papadopoulos, Yannis (2006): Governance and Democracy: Concept and Key Issues. In: dies. (Hrsg.): *Governance and Democracy: comparing national, European and international experiences* (S. 1–26). London: Routledge.
- Börzel, Tanja A. (2010): Governance with/out government: false promises or flawed premises? *SFB-Governance Working Paper Series, No. 23*. Berlin: Deutsche Forschungsgemeinschaft.
- Bühler, Anneke; Thrul, Johannes (2013): *Expertise zur Suchtprävention. Aktualisierte und erweiterte Neuauflage der „Expertise zur Prävention des Substanzmissbrauchs“* (Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung, Bd 46. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA.
- Buijn, Johan A. de; Heuvelhof, Ernst F. ten (1997): Instruments for Network Management. In: Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans; Koppenjan, Joop F. M. (Hrsg.): *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector* (S. 119–136). London: SAGE.
- Chelmsky, Eleanor; Morra, Linda G. (1984): Evaluation Synthesis for the Legislative User. *New directions for program evaluation, 1984* (24): 75–89.

- Cross, Mai'a K. Davis (2013): Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies* 39(1): 137–160.
- Drake, William J.; Nicolaïdis, Kalympo (1992): Ideas, interests, and institutionalization: “trade in services” and the Uruguay Round. *International Organization* 46(1): 37–100
- Fässler, Sarah; Laubereau, Birgit; Balthasar, Andreas (2014): Wirkungsanalyse ausgewählter Modulprojekte der Kantonalen Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht. Zusammenfassung zuhanden von Gesundheitsförderung Schweiz. Bern und Lausanne: Gesundheitsförderung Schweiz (Arbeitspapier 20).
- Fässler, Sarah; Laubereau, Birgit; Beeler, Nadja; Balthasar, Andreas (2015): Wirkung der kantonalen Aktionsprogramme Gesundes Körpergewicht. Synthese der Selbstevaluationen. Bern und Lausanne: Gesundheitsförderung Schweiz (Arbeitspapier 32).
- Haas, Peter M. (1990): *Saving the Mediterranean : the politics of international environmental cooperation*. New York: Columbia University Press (The Political Economy of International Change Series).
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1): 1–35.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275–296.
- Human, Sherrie E.; Provan, Keith G. (2000): Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*, 45(2); 327–365.
- Jessop, Bob (2011): Metagovernance. In: *The SAGE Handbook of Governance* (S. 106–123). London: SAGE.
- Jordan, Andrew; Greenway, John (1998): Shifting agendas, changing regulatory structures and the ‘new’ politics of environmental pollution: British coastal water policy, 1955–1995. *Public Administration*, 76(4): 669–694.
- Kenis, Patrick; Provan, Keith G. (2009): Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3): 440–456.
- Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans; Koppenjan, Joop F. M. (1997): Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In: dies. (Hrsg.): *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector* (S. 1–13). London: SAGE.
- Kickert, Walter J. M.; Koppenjan, Joop F. M. (1997): Public Management and Network Management: An Overview. In: Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erik-Hans; Koppenjan, Joop F. M. (Hrsg.): *Managing Complex Networks Strategies for the Public Sector* (S. 35–61). London: SAGE.
- Levi-Faur, David (2012): From “Big Government” to “Big Governance”? In: Levi-Faur, David: *The Oxford Handbook of Governance* (S. 3–18). Oxford UK: Oxford University Press.

- Mavrot, Céline; Sager, Fritz (2013): The Swiss Politics of Smoking Prevention Between Evidence and Dependence: Cantonal Policies and National Expertise. Paper presented at the 1st International Conference on Public Policy, Grenoble, 26–28 June 2013.
- Mavrot, Céline; Sager, Fritz (2016): Vertical Epistemic Communities in Multilevel Governance. *Policy & Politics* (forthcoming).
- Peterson, John (1995): Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1): 69–93.
- Peterson, John; Bomberg, Elizabeth (1999): *Decision-making in the European Union*. Basingstoke [etc.], New York: Macmillan Press, St. Martin's Press (The European Union series).
- Provan, Keith G.; Fish, Amy; Sydow, Joerg (2007): Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 33(3): 479–516.
- Provan, Keith G.; Kenis, Patrick (2007): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229–252.
- Provan, Keith G.; Lemaire, Robin H. (2012): Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*, 72(5): 638–648.
- Raab, Jörg; Mannak, Remco S.; Cambré, Bart (2013): Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 479–511.
- Radaelli, Claudio M. (1999): *Technocracy in the European Union*. London [etc.]: Longman (Political dynamics of the EU series).
- Raustiala, Kal (1997): Domestic institutions and international regulatory cooperation: comparative responses to the convention on biological diversity. *World Politics*, 49(4): 482–509.
- Richardson, Jeremy (1996): Actor-based models of national and EU policy making, in: Kassim, Hussein; Menon, Anand (eds), *The European Union and National Industrial Policy* (S. 26–51). London: Routledge.
- Sabatier, Paul A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98–130.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1999): The advocacy coalition framework: an assessment, in Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process* (S. 117–166). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sager, Fritz; Balthasar, Andreas (2012): Kantonsübergreifende Evaluation kantonaler Tabakpräventionsprogramme. Gesuch um Forschungsfinanzierung durch den Tabakpräventionsfonds. Bern/Luzern: Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern/Interface Politikstudien Forschung Beratung.

- Sager, Fritz; Mavrot, Céline; Hadorn, Susanne; Pleger, Lyn (2015a): Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Uri 2012–2015. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern.
- Sager, Fritz; Mavrot, Céline; Hadorn, Susanne; Pleger, Lyn; Wicki, Michael (2015b): Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Zug 2012–2015. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern.
- Sager, Fritz; Mavrot, Céline; Hadorn, Susanne; Pleger, Lyn; Wicki, Michael (2015c): Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Solothurn 2012–2015. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern.
- Sager, Fritz; Mavrot, Céline; Hadorn, Susanne; Pleger, Lyn; Wicki, Michael (2015d): Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms St. Gallen 2012–2015. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern.
- Sager, Fritz; Mavrot, Céline; Hadorn, Susanne; Pleger, Lyn; Wicki, Michael (2015e): Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Zürich 2013 bis 2016. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern.
- Schopper, Doris (2010): „Gesundes Körpergewicht“ bei Kindern und Jugendlichen: Was haben wir seit 2005 dazugelernt? Bern: Gesundheitsförderung Schweiz.
- Sørensen, Eva (2006): Metagovernance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1): 98–114.
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob (2009): Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2): 236–258.
- Torfig, Jacob (2012): Governance Networks. In: Levi-Faur, David: *The Oxford Handbook of Governance* (S. 99–112). Oxford UK: Oxford University Press.
- Wight, Nora; Laubereau, Birgit; Feller-Länzlinger, Ruth (2015): Via – Best Practice Gesundheitsförderung im Alter, Evaluation 2014–2015. Bericht zuhanden von Gesundheitsförderung Schweiz. Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung.

#### Onlinequellen:

<http://www.bafu.admin.ch/landschaft/14534/15821/15839/index.html?lang=de> (Zugriff: 16.6.2016).

<http://www.gruene-liste-praevention.de/nano.cms/datenbank/information> (Zugriff: 20.6.2016).

<https://gesundheitsfoerderung.ch/public-health/ernaehrung-und-bewegung-bei-kindern-und-jugendlichen/kantonale-aktionsprogramme.html> (Zugriff: 6.6.2016).

<https://gesundheitsfoerderung.ch/public-health/gesundheitsfoerderung-fuer-aeltere-menschen/projekt-via.html> (Zugriff: 16.6.2016).

## **Impressum**

**Prof. Dr. Andreas Balthasar**

T: 041 226 04 26, [balthasar@interface-politikstudien.ch](mailto:balthasar@interface-politikstudien.ch)

**Lic. phil. I Nora Wight**

T: 041 226 04 26, [wight@interface-politikstudien.ch](mailto:wight@interface-politikstudien.ch)

Interface Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

6003 Luzern

**Prof. Dr. Fritz Sager**

T: 031 631 32 85, [fritz.sager@kpm.unibe.ch](mailto:fritz.sager@kpm.unibe.ch)

**Susanne Hadorn, M.A. International Development**

T: 031 631 59 96, [susanne.hadorn@kpm.unibe.ch](mailto:susanne.hadorn@kpm.unibe.ch)

**Lic. rer. pol. Céline Mavrot**

T: 031 631 59 92, [celine.mavrot@kpm.unibe.ch](mailto:celine.mavrot@kpm.unibe.ch)

Kompetenzzentrum für Public Management

Universität Bern

Schanzeneckstrasse 1

3012 Bern